中国读本



中国古代官制

谢俊美　田玉洪　著

官制是指国家机构的设置和官吏的任用、考核，它关系到一个政权的盛衰、一个社会的稳定及人民的生活。春秋战国的『黄金台』，汉代的察举，魏晋南北朝的『九品中正制』，隋唐的三省六部、科举选官、节度使，两宋的文官当政，明代宰相的终结和大学士、厂卫的设置，清代的军机处……中国古代的官制体系有着它独特的发展轨迹和历史渊源，在合理与不合理中或调整、或完善、或发展适应着不同时代的需要。

中国国际广播出版社

图书在版编目（CIP）数据

中国古代官制 / 谢俊美，田玉洪著．—北京：中国国际广播出版社，2010.9
（中国读本）
ISBN 978-7-5078-3189-4

Ⅰ．①中… Ⅱ．①谢… ②田… Ⅲ．①官制－中国－古代－通俗读物 Ⅳ．①D691.42-49

中国版本图书馆CIP数据核字（2010）第089135号

中国古代官制

著　　者	谢俊美　田玉洪
责任编辑	刘　微
版式设计	国广设计室
责任校对	徐秀英
出版发行	中国国际广播出版社（83139469　83139489[传真]）
社　　址	北京复兴门外大街2号（国家广电总局内） 邮编：100866
网　　址	www.chirp.com.cn
经　　销	新华书店
印　　刷	北京广内印刷厂
开　　本	640×940　1/16
字　　数	135 千字
印　　张	16
版　　次	2010 年 9 月 北京第一版
印　　次	2010 年 9 月 第一次印刷
书　　号	ISBN 978-7-5078-3189-4 / C・181
定　　价	26.00 元

目　录

第一章

先秦官制

一　远古洪荒的传说

自从盘古开天地，中华民族的历史就在一系列美丽动人的神话传说中揭幕了。传说中的女娲补天、精卫填海、夸父追日，无一不反映了中华民族历史的源远流长和远古时期先民们征服自然的豪情和渴望。后来的有巢氏教民构木为巢，以避野兽侵害；燧人氏教民钻木取火，带来火的文明，结束人们茹毛饮血的时代；伏羲氏取火种、正婚姻、教渔猎，成为中华民族的又一“人文始祖”；神农氏遍尝百草，教民种植五谷，制作陶器，缝制衣物。燧人氏，伏羲氏，神农氏被称为“三皇”。这些神通广大的祖先传说更像一首首流传至今的创世纪史诗，虽均出自后人虚拟杜撰，但却反映了一个氏族或一个部落文明进步的历史，是一个时代辉煌成就的标杆。在这样的蒙昧时代，所有社会成员地位平等，共同劳动，共同消费，没有阶级对立，当然也就没有真正意义上的政权机构。“无制令而民从，不施赏罚而民不为非”，“刑政不用而治，甲兵不起而王”。正是后世史家对这个历史时期社会形态想当然的写照。

到了传说中的“五帝”（黄帝、颛顼、帝喾、尧、舜）时代，部落之间为掠夺财产和人口而引起的攻伐连绵不断。各部落内部都形成了一个政治权力中心，如黄帝就是有熊部落的酋长，被拥为西北方游牧部族的首领。他联合炎帝，



伏羲女娲图

打败由蚩尤率领的九黎族的入侵，代神农而成为部落联盟的首领，成为“黄帝”。他打败蚩尤后又与炎帝族在阪泉发

生三次大战，黄帝统率以熊、罴、貔、貅、虎等野兽为图腾的氏族参加战斗，打败了炎帝部落，进入黄河流域。从此，黄帝部落定居中原，并很快发展起来。史书记载“黄帝之子二十五宗，其得姓者十四人，为十二姓”，说明这些部落已形成了巨大的部落联盟。黄帝部落不断繁衍，构成了华夏族的主干成分。所以后来凡中华儿女都自称为炎黄子孙。

五帝之一的尧帝，姓尹祁，号放勋，因封于唐，故称“唐尧”。史记说尧帝“其仁如天，其知如神，就之如日，望之如云”，可见在史家的眼里尧是一位道德、智慧超凡出圣的人物。尧很贤明，设置谏言之鼓，让天下百姓尽其言；立诽谤之木，让天下百姓攻击他的过错。尧帝开创了帝王禅让之先河，在位七十年，认为儿子丹朱不成器，决定从民间选用贤良之才。由四岳十二牧推举部落联盟军事首长继承人，大家一致推荐了舜。尧帝把自已两个女儿娥皇、女英嫁给了舜，又对他进行了长期的考察，最后才禅让帝位。

舜帝，姓姚，传说他目有双瞳而取名“重华”，号有虞氏，故称虞舜。舜即位后，命后稷按时播植百谷；挖沟开渠以利灌溉；疏通河道，治理洪水；公布五刑，除去四凶族。舜知人善任，设官分职，以佐政务，如后稷官，主管农事；司空，掌管百工；司徒，掌教化；秩宗，管理郊庙祭祀；士，管理监狱；历正，掌历法；纳言，管王命的上传下达。舜任命禹做司空，主管水利；命弃做后稷，主管

农业；命契做司徒，主管五教；命皋陶管理五刑；等等。此外还有管十二州的州牧，以及掌礼、典、乐等职事的官员。同时还制订了五等刑罚，即所谓“天讨有罪，五刑五用”。这些都表明了部落联盟的机关已具有后来的国家机关的雏形。



禹

禹因治水有功，“三过家门而不入”，最终消除了水患，并立有战功，统率部众击败三苗的进攻，不负重望，因此在部落联盟首领会议上，大小首领公推禹继加舜位，以治万民。而舜的儿子商因德行不肖，威望事功不足服众，无缘政治权力的角逐。禹接位后，中原各部落逐步形成以夏族为中心的领导集团。禹在这个集团中的地位已初具王权性质。他让治水时专司刑罚的皋陶制定了一些规定，各氏族部落如有不听号令者，就要以刑罚来惩办。禹还对不听教化的苗族进行征伐，打死了三苗酋长，势力范围达到江淮流域。从此“四方归之，辟土以王”。禹把全国分为九州（即冀州、兖州、青州、徐州、扬州、荆州、豫州、梁州、雍州）进行管理，他还“南省方，济于江”，到南方巡视，在涂山（今安徽蚌埠市西）约请诸侯相会。禹为纪念这次盛会，把各方诸侯部落酋长们送来的青铜铸成九个鼎，象征统一天下九州。禹当政时，声望日隆，权力愈大，据说在召开部落联盟会议时，把一个开会迟到的部落头领防风之君当众杀死，以儆效尤。禹在年老时，选择皋陶为继承人，但皋

陶先死，禹后来东巡死于会稽，授政于益。而诸侯都去朝见启，启遂登上天子之位。从禹启传承开始，中国历史上王位世袭制代替了禅让制，公天下变成了家天下，这是国家形成的标志之一。

二　雾里看花话夏商

夏商时期是我国奴隶社会的形成和发展时期，历时千年，国家权力掌握在王族和少数世袭的巫史手中。当时祭祀和战争是政治生活中的两件大事，国家机构比较简单，王的亲族成员和巫史构成了国家官吏的主体，总数约 100 多人。国家事务还没有明确的职务分工，职能也不太明确。除王族和巫史外，管理王家事务的臣、宰人员，也参与政治事务。

在夏王左右，设有四辅臣，即前疑、后丞、左辅、右弼。他们是夏王的高级顾问，遇有重大国务，夏王要向他们请教。以下的政务官员有“六卿”，也叫“六事之人”，遇有战事，要统军随夏王一起出征。此外还设有羲和、太史、官师、遒人、大理、啬夫等官员。羲和掌管历法，夏朝的历法常用来指导农业生产，所以羲和的职位很重要。太史是记事的史官，并兼管天文气象及立法事务。担任太史职务的官员有一定的知识，因而地位比较高，常负有谏王过失的任务。相传夏桀荒淫无道，经常不上朝。太史终

古哭着进谏，桀斥责终古多管闲事，终古知夏桀已不可救药，就投奔了商汤。官师是主管教育的官，也有谏王职责，对王权进行制约。可见，当时的政权形态尚未脱离氏族时期的色彩。遒人宣布政令，同时也搜集民间庶民对朝政的建议。大理调解诉讼，掌管刑狱之事。啬夫负责征收赋税，征集农产品，以供王室贵族成员享用。除以上国家官员外，还设有一些为王室服务的官员。为夏王养蛇的官员叫御龙，为夏王管理车辆的官叫车正，还有庖正，主管夏王的饮食事务。夏王除了自己直接统治的地域外，与地方其他部落之间关系松散，隶属关系不明确，各部落独立性较强。

夏桀荒淫无道，诸侯离心。商汤在名相伊尹谋划下，起兵伐桀，在鸣条（今河南商丘一带）击败夏军。商军在后紧追，桀匆忙携带妃子妺喜和珍宝，渡江逃到南巢（今安徽省巢县）。后又被成汤追上俘获，放逐在此。长达五百年的夏王朝至此结束。

商朝建立后，统治区域比夏朝更大，官职设置也较夏完备。在商代的国家机构中，巫史的地位最为重要。商汤伐夏桀时说，“有夏多罪，天命殛之”、“夏氏有罪，予畏上帝，不敢不正”，打出“天命”的旗号，鼓励军队去执行上天的意志，诛杀无道。但天上的上帝与地上的下帝（商王）人神相隔，难以交流。为了领悟上天的旨意，下帝通过巫与上帝沟通，巫就成为沟通天上与人间的信使。商代重大事务都通过占卜请示天意而定，几乎每天每事必占卜，而巫史可以“上达”天庭，是神权的体现者，他们对政事往

往有实际的决定权。他们不仅直接掌握占卜、祭祀大权，还控制着军事、司法、教育、历法、记事等大权。随着政权的不断完善，巫史的职权被分割，有些职官从巫史中分化出来，如师保、卿史、太史、太师、乍册、内史等。师保是最有实权的行政官员，如商王太甲即位后，不遵汤法，师保伊尹将太甲放逐桐宫。太甲居桐宫三年，悔过自责，伊尹迎回太甲而授之政。卿史是处理朝政的官员，主管祭祀、军事、占卜等国家事务。太师是掌管音乐的官，一般乐工称为师。太史为商王起草收发文书，同时也是记史官。乍册是正式的史官。内史又叫守藏史，保管王朝典籍。此外，还设有掌管武事的官员，如射、戍等，遇有战事，要率军出征。还有掌管农业事务的官员，如籍臣、小籍臣。担任王宫警卫的武官叫多亚，多亚常奉命出巡商的臣属部落，带有监察性质。商朝也设有专门服务王室的官员。宰是王室事务的总管，与商王关系密切，常常参与国家大政。为商王管理车马的官员称“服”，管理百工的叫“司工”，管理猎区的称“兽正”，管理放牧的叫“牧正”，掌酒的叫酒正，掌王车的叫车正，为商王管理粮仓的称“啬”或“廪人”，等等。

商王朝在直接控制区设置“邑”，作为行政区划单位，邑设置“族尹”，职责是掌管一“邑”的行政、军事事务，督责奴隶春种夏收，秋盖冬藏。还设有“百姓”这种官职，由一邑中有势力的贵族出任，协同管理邑中政务。

商王朝的中心权威相对来说要高一些。商王自称“予

一人”，以表示其唯我独尊的地位。商王朝对地方诸侯的控制相比夏朝而言，要严密一些。在王朝势力范围之内的诸侯，“莫敢不来享，莫敢不来王”。当然地方诸侯依然享有较大的政治自主权。当时，各部族之间为争夺土地和人口，时常发生兼并战争。战争各方只要矛头不指向商朝控制区，并且定期向商王交纳贡赋，商王朝一般不予干涉。甚至商王有时也命令地方诸侯远征其他部落，使他们相互残杀，彼此削弱，以便坐收渔翁之利。

三　礼教治国论西周

西周原来是一个小部落，长期生活在陕甘一带，后以岐山之南的周原为主要根据地，逐渐强盛起来，并且不断向东发展，与东面的商王朝发生了冲突。到周武王时期，起兵伐商，牧野一战，消灭了商朝的军队，商纣王自焚而死，商朝灭亡。西周统治者是通过战争和流血而取得政权的，他们亲眼目睹了自命为神灵后裔的商王朝在民众斗争的烈火中轰然倒塌，上天变得软弱无力，挽救不了统治者的命运。这个铁一般的事实对统治者的政治思想产生了巨大而又深刻的影响，使他们对上天的权威性和可靠性产生了怀疑，因



周武王

此，他们总结了经验教训，以礼治国，制订了名目繁多的礼仪，企图通过这些礼仪来维系贵族等级，消除内部纷争，做到贵贱有等、长幼有序、贫富轻重皆有称者，使各色民等安于本分，以维持统治者的长治久安。

在这种思想影响下，西周的官制发生了很大的变化。商朝神通广大的巫史在西周已经无足轻重，掌管历法、记事、策命、档案、记史等职权的官吏，开始从神权中分化出来，抹去了神的光圈，成为世俗化的王朝官职。同时权力的分配主要根据血统远近来进行，担任师保等高级职务的多为王室贵族，他们的权力相当大，经常左右朝政，在君主年幼时可以代王摄政，如西周建国之初，武王死后，其子年幼，就由武王的弟弟周公和昭公代理朝政，直到幼王长成，才把权力交还，史称“周昭共和”。执掌朝政的卿士也多由王室成员担任，他们的权力也很大，有的世卿长期控制朝政，甚至可以废掉旧君，另立新君，这在王室日趋式微的西周末年最为明显。

西周的政权机构比较完备，官职设置也较健全。中央机关设置太师，太傅、太保，统称三公，由王室权贵出任，对周王有指导、辅佐和监护之责，既是周王的谋臣，又直接参与决策国家大权，统领文武百官，位崇权重，责任重大。以下按工作性质分为两大部门，即卿士寮和太史寮，二者平行，互不统辖，这是具体处理朝政事务的部门。卿士寮是中央的军政司法部门，直接处理有关军政司法事宜。卿士寮的首脑卿士，是最高行政长官，具体处理朝政事务，

同时兼理军政，可以统兵作战。卿士以下有司徒、司马、司空、司寇、大行人等官职。司徒管理王朝的公田、山林，以及征发使役等事务。司马征发军队给养，管理车马器械等军需物资。司空主管王室的宫殿营建和维护事务，也兼管全国的手工业。司寇掌管司法刑狱，属官大行人主管对藩属诸侯的接待及礼仪事务。太史寮是掌管历法、祭祀、占卜、文教等事务的部门，长官为太史。太史掌管王国文书的起草，策命诸侯、卿、大夫，记载国家大事，编著史册，兼管国家典籍、天文、历法以及祭祀诸事，其地位较崇，是一种兼管人事、神职并观察、记载社会动态及自然现象的官员，经常参与国家的重大政治活动。太史对王公大臣的言行可以直书其事，因而对王权有一定的监督和制约作用。其下有太宗，掌王室祭祀事宜；太卜，职掌占卜凶吉；丧史掌贵族的丧葬礼仪；乐师掌管乐律和国学。

此外，还设有一批为王室服务的官员。如宰是周王室的内务总管，奉王命处理王室内部事务，与王室关系密切，有时也触及朝政。膳夫主管王室成员的饮食。缀衣主管王室服装的制作。太仆管理周王舆马，经常随王出行，有时兼管文书的上传下达。御是为王驾车的车夫，趣马为王养育马匹，师警备王宫，门尹看守宫门。此外，王宫中还有宦官，即阉人，处理后宫杂务。但是这套为王室服务的机构与国家正式官员的职责区分尚不明显，两者可以相互交流，交叉任职，而且他们也可以参与国家大政事务。

西周强盛时，控制的地域南到巴、濮、邓、楚；北到

肃慎、燕、亳；东边到达滨海；西边直抵甘、青，其范围比商朝的地域还大。为了加强对广大地域的有效控制，西周实行“众建诸侯、裂土为民”的分封制，分封了许多诸侯国。诸侯的封地称为“国”，诸侯国内也实行分封，诸侯把土地分给卿大夫，称之为“邑”，卿大夫把土地分封给“士”，称为“禄田”。他们的官职都是世代相袭，父死子继。各地诸侯都是西周的宗室贵族和勋臣贵戚，他们掌握着本国的政治经济和军事大权，是一方之至尊。但是全国的土地与臣民，名义上都属周王所有，即所谓“普天之下，莫非王土；率土之滨，莫非王臣”。所以，周王封给诸侯土地与臣民时，要举行授土授民的仪式。诸侯国对周王尽一定的政治义务，必须定期向周王纳贡、朝觐，有保卫王室的义务，遇到战争要率军随同周王出兵作战。他们还要向周王纳贡服役（包括兵役），如果不纳贡服役，就是侮慢王室，要受到惩处。等而下之，卿大夫要向诸侯承担同样的责任和义务，士也同样如此。除了分封的土地以外，周王、诸侯都拥有直属领地，在领地上同样划分大小不等的行政区域，设官进行治理。城内和近郊依次划分为乡、州、党、族、闾、比等不同行政单位，各有长官。在远郊则划分为遂、县、鄙、酇、里、邻等行政单位。

西周的任官制度主要是宗法分封与世卿世禄制。大夫以上的官职都世代相袭，分封实行嫡长子继承制和余子分封制，嫡长子为大宗，余子为小宗。大夫以下的官员实行选士制度。王朝高官重职都由宗室贵族担任。

西周爵位是按照血缘关系授予的。周王以下分为诸侯、大夫和士三个等级。诸侯和卿大夫根据血缘关系的远近及政治特权的差异，又分为九等，称为“九命”。由此看来，在西周时期已经形成了“王臣公，公臣大夫，大夫臣士”的等级制度，并根据等级差别享受不同的政治权利。

西周并没有建立官员的俸禄制度。官员的俸禄来自他们封地的收入。封地收入除了向上一级贵族交纳一定的贡赋以外，其余的全部归自己享用，也就是“公食贡，大夫食邑，士食田，庶民食力”。

西周时期开始出现了官员的致仕制度。除了世袭大贵族外，其他在各级政府任职的官员年龄到70岁时就要交卸职务，退休养老，以保持官僚队伍的活力。官员退休后，如果筋力尚健，可以到各级学校传授知识，同时坐食俸禄，安度晚年。这一制度直接影响了以后的诸多朝代。

四　专制政体露端倪

周厉王因贪财好利而给王朝带来了致命伤。他的财政大臣荣夷公实行专利政策，不仅引起贵族的不满，而且激起国人的暴怒。到公元前841年，暴怒发展成暴动，厉王狼狈出奔到彘（今山西霍县），并且死在那里，史称“厉王奔彘”。周王室元气大伤。周幽王姬宫涅也是一个不成器的君王，因一手导演了“烽火戏诸侯”而在史书上声名狼藉。

幽王又废掉正后申侯之女及太子宜臼，改以嬖宠美人褒姒为后，其子伯服为太子。宜臼逃奔申国，申侯联合缯国和西方的犬戎进攻幽王。幽王与伯服均被犬戎杀死于戏（今陕西临潼东），西周覆亡。王朝在残破的镐京不能再体面地称孤道寡，于是迁都洛阳，史称“东周”。这是一个重大的时代转折点，旧王朝一统天下的局面自此结束，随之而来的是礼崩乐坏的政治局面。各封国明白，周王的光荣和权力已成为过去，永不复返。从此以后，诸侯国开始各怀异志，封国与封国间，诈欺火并层出不穷，战火连绵不息，各诸侯国各争雄长，不把天下共主的周王室放在眼里，春秋五霸、战国七雄相继登上政治舞台。这段历史长达五百余年，直到公元前221年秦始皇统一中国为止，史称春秋战国时期。

这是一个充满流血、杀戮和阴谋的年代，也是一个创造辉煌、推动历史车轮滚滚向前的时代。世俗的权威被打破，礼乐的神圣光芒已不复再现。各封国之间为了争夺土地和人口，长期进行你死我活的厮杀。各封国君主不但面临着随时被邻国吞并的威胁，也面临着随时被国内其他政治势力取代的困境。为了生存和发展，各国国君不断对内政进行大刀阔斧的改革，官制作为政治制度的核心部分也随之发生了日新月异的变化。

首先，以宗法血缘关系为基础的世卿世禄制逐步瓦解。春秋以前，在王室和诸侯国执政的卿士，都是周王室的大贵族。经周王任命以后，其子子孙孙可以世袭其职，永享

其禄，不但诸侯无权撤换，就是周王也不能随意调动。且他们往往操纵着一国的军政大权，以至形成尾大不掉之势，诸侯往往受其牵制，甚至变成有名无实的虚君，从而被逐被杀易如反掌。于是，有的国君开始对本国的世卿大族进行无情打击，如晋献公执政时，为根绝后患，“尽杀诸公子”，“自是晋无公族”。太子以外的其他子弟，既不许在国都担任官职，亦不给封地，甚至将其赶到国外，以减少另一个政治中心的形成。有的诸侯国大夫执政，公侯式微，如晋文公、晋襄公时，狐、赵、先、郤、胥等士大夫颇有权势，以后又兴起了韩、魏、栾、范、荀氏等强大宗族。春秋中期以后，十余家卿大夫控制了晋国政局。经过激烈兼并，到春秋晚期只剩下赵、魏、韩、范、智、中行氏六家，称为“六卿”。晋国的大权由六家大夫把持，最后赵、韩、魏三家共同瓜分了晋国。公元前403年，韩、赵、魏三家打发使者上洛邑去见周威烈王，要求周天子把他们三家封为诸侯。周威烈王不承认也没有用，就做个顺水人情，把三家正式封为诸侯。这样的权力瓜分屡次上演。各国诸侯当然不愿束手就擒，他们大量任用非世卿出身的士人到政权机关任职，借此削弱卿士的职权。春秋五霸的霸业都是靠任用贤者完成的。

春秋时期的第一任霸主齐桓公任用管仲为相，成就了霸业。晋文公任用赵衰、狐偃，使晋国成为号令天下诸侯的政治中心。秦穆公任用百里奚为大夫，“益国十二，开地千里，遂霸西戎”。楚庄王任孙叔敖为令尹，结果问鼎中

原。长江下游的吴国重用伍子胥和孙武，成为江东强国。越王勾践重用文种、范蠡等人，与吴国争霸，最后灭掉了吴国。

战国时期，各国对士卿世禄制更是进行了长期的打击，如魏国的魏文侯执政时，任用李悝变法，他废除了传统的士卿世禄制，按照“食有劳而禄有功”的原则，没有功劳则不得享用国家的俸禄。楚国的楚悼王时期，任用吴起为令尹，主持变法，规定凡是封君的子孙已经传到三代以上的贵族，要收回朝廷的分封。至于血缘关系比较疏远的贵族，则一律废除公族籍，变身为平民。秦国的商鞅变法，规定宗室贵戚中凡是没有立过军功的人，不得列入宗室的属籍，自然也不得享受禄位。而立有战功的人，不问出身，一律授予爵位，为此还在渭水河边处死了反对变法的贵族700多人。这样，经过长时间的政治斗争，盘根错节的世卿制逐步瓦解了。

其次，在任官制度上也从贵族世袭制转变为官僚制。在春秋以前，大夫以上的官位都是世袭的，父死子继，源源不绝，再加上贵族之间的联姻，往往形成错综复杂的政治势力，严重威胁了国君的地位。战国时期，政治军事斗争处于白热化状态，为了求得生存，各国纷纷进行变法，改革官吏任用制度。赵国在赵烈侯时，任用公仲连为相，主张“任官选能”，赵国为之强盛。韩国在韩昭侯时，任用申不害为相，主张“因任而授官，循名而责实，操生杀之柄，课群臣之能者也”，韩国国势大张。齐国在齐威王时，

任用邹忌为相，整顿吏治，集权中央，使齐国国势大振。经过历次的斗争，国君逐渐收大权于己手，所有国家的官吏都由国君任命，而且只食俸禄，没有封地也不能世袭。官员的权力不是像以前那样来自土地和甲兵，而是来自国君的授受，这样所有官员都向国君效忠，成为国君的奴仆，国君可以随时撤换和任命，从而君主集权加强了。

再次，文武分职得到确立。春秋前期，各国卿大夫权力很大，他们平时处理国家政务，战时统兵征伐，文武综理，军民兼治，极有权势。公元前403年，赵、韩、魏三家分晋后，在设将军的同时，出现了专门处理政务的“相”，但职能定位尚不明显。直到秦国商鞅变法时，文武两职才逐渐分开，如先后在秦国任职的楼缓、范雎都是文职，处理朝中政务，不操兵柄，另有白起等人执掌军务，统兵作战。由文武合一变为文武分途，反映出国家军事和行政的必要分工，同时又是君主控制臣下的重要手段。因为文武分职，大臣权力分散，可以相互牵制，有效地防范和制止了大臣揽权自重，同时也适应了当时复杂的政治形势，使文武之才各司其职，各尽其能，有利于文臣武将发挥自己的特长。

最后，是地方郡县制的确立。西周时期是裂土分封制，一旦王权削弱，地方诸侯就会乘机坐大，割据一方。为了有效地控制地方，加强中央集权统治，到春秋战国时期，分封制逐渐为郡县制所取代，郡守、县令都是由国君任命的地方大员担任，可以随时撤换，这样就消灭了地方割据

势力，国君的政令可以通过层层机关下达到全国各地，从而建立了对地方的绝对统治。

春秋战国时期官制的演变不是一朝一夕所能完成的。由于政治利益的冲突，守旧奴隶主贵族是不甘心退出历史舞台的，他们时时都在发动猖狂的反扑，因而由变法而引爆的流血冲突史不绝书。官制变革的变法，也是经历了足足一百多年的时间才稳定下来。而且其间主持变法者多数不得善终，如楚国的吴起被乱箭穿身，秦国的商鞅受到车裂之刑，这些血淋淋的事实无不说明了奴隶主贵族反扑的疯狂和变法的艰巨性。从而各国所建立的封建专制制度不可避免地带有贵族体制的残余，较完善的封建制度直到秦始皇统一中国方才完成。

五 “黄金台”——春秋战国的选官

春秋战国时期，是周王室政治威权分崩离析的时期，“礼乐征伐自诸侯出”、“大夫专权”、“陪臣执国命”的局面相继出现。周天子的王权衰弱，宗法统治秩序被打乱，礼乐崩坏，不可收拾。西周时代宗法贵族世代垄断政治、经济和军事大权的局面，已经一去难返。并且世卿子弟多数腐败无能，也不能适应大乱时期日益尖锐复杂的政治斗争形势，世卿世禄制已经不能满足形势的变化和需要。新型的官吏选任制度随之出现。

早在春秋初期，王室式微，诸侯国之间的争斗就开始白热化，最明显的是诸侯国对霸权的争夺。为争当霸主，首先要富国强兵。于是各大国之间展开了激烈的政治、经济和军事竞争。竞争的焦点在人才，这就迫使争霸的大国相继大刀阔斧地向旧的用人制度即世卿世禄制发起了冲击，并进行选贤任能的尝试。齐桓公时任用管仲为相。管仲首先提出了新的用人思想，认为“德不当其位，功不当其禄，能不当其官，此三者，致乱之源也”，把矛头指向了世卿世禄制度，认为世卿子弟无功无德无才无能，不能担当国家重任。要想治乱兴邦，必须选贤用能。春秋名臣祁奚向国君举荐人才时“外举不避仇，内举不避亲”的故事（晋平公问于祁黄羊曰：“南阳无令，其谁可而为之?”祁黄羊曰：“解狐可。”平公曰：“解狐非子之仇邪?”对曰：“君问可，非问臣之仇也。”平公曰：“善。”遂用之，国人称善焉。居有间，平公又问祁黄羊曰：“国无尉，其谁可而为之?”对曰：“午可。”平公曰：“午非子之子邪?”对曰：“君问可，非问臣之子也。”平公曰：“善。”又遂用之，国人称善焉。孔子闻之曰：“善哉，祁黄羊之论也！外举不避仇，内举不避子，祁黄羊可谓公矣。”）被广为传颂。虽然春秋时期的这种选贤任能仅把世卿世禄制撕开了一个缺口，但也给腐朽的用官制度注入了新鲜空气，推动了礼贤下士、招贤纳士风气的形成，为战国时期各国变法、公开废除世卿世禄制打下了基础。

地主阶级的官吏选任制度是经过战国时期各国政治家

的变法而逐步实现的。从魏文侯时期李悝的废除爵禄世袭制开始，到秦孝公的商鞅变法，历时一百多年，经过多次反复和流血冲突才得以逐步确立。其一是公开招聘贤才，察其能而授官。战国时期政治军事斗争更趋残酷激烈，各国之间的争斗更趋白热化，其目标是灭其国土，吞其百姓，早已撕下了春秋初期五国争霸时那种温情脉脉的面纱，而带有极大的功利目的。因此，各国对人才的渴求更为迫切，有贤才则存，无贤才则亡，已是一个不争的事实。同时封建士大夫阶层日趋壮大，并相当活跃。这些出身贫寒的士人多能博古通今，富有政治才干。许多人凭借自己的才能游说自荐，这种自荐已成为非宗法出身的士人建功立业、实现人生抱负的捷径，以至在战国时期游说纵横之士遍布天下，其中声名卓著者如荀况、商鞅、张仪、苏秦等。这些人的能量很大，史书上说他们“入楚楚重，出齐齐轻，为赵赵完，叛魏魏伤”。这自然引起许多国君的重视。燕国燕昭王时，听从大臣郭隗的建议，高筑“黄金台”（招贤台），“卑身厚币以招贤者”。各国贤士闻讯而至，其中乐毅来到燕国后，马上被委以重任，以后率五国联军连下齐国70余城，东方强齐自此一蹶不振。同时在燕国受重用的还有齐国的邹衍、赵国的剧辛、卫国的屈庸等，一时人才济济，蔚为壮观。地处蛮荒的秦国本身教育不发达，人才稀疏，但是“秦有客卿之官，以待自诸侯来者，其位为卿而以客礼待之也”，依靠吸引和重用客卿发展起来。先后为秦所用的客卿有百里奚、商鞅、张仪、范雎，尉缭、白起等

人，这些人都以其卓越的政治、军事或外交才能著称于世。秦国之所以能强大起来，最后统一六国，这些客卿发挥了很大作用。

其二，是公开任免官吏。无论是中央还是地方的官吏，都要由国君任命或罢免。其方式是实行印玺和兵符制度。印玺，就是官府的大印，是官员做官的凭证。所谓印玺制度，就是国君以发放和收回官印，来表明对官吏的任用和罢免。没有国君的印玺，也就意味着没有任何权力和威信，任何官员的权威都得不到承认。如公元前238年，秦国的长信侯嫪毐企图叛乱，就事先伪造国君的印玺征发士兵。兵符制度是国君任命和罢免军官的凭证。兵符又叫“虎符”，一个虎符分左右两半，左边的一半交给带兵的将领，右边的一半留在国君手里。国君要调动军队时将右边的一半交给统帅，去和原来带兵的将领手中的左边一半相吻合，构成一个完整的虎形，方可调动军队。如果没有国君的那右半兵符，任何人都不能调兵遣将。魏国的信陵君窃符救赵的故事就说明了这一事实。这样军队的指挥权就牢牢掌握在国君的手里。

其三，实行新官试用制度。早在春秋时期，管仲就提出“成器不得不用、不试、不藏”，意思是说，对候选官吏，不经过慎重考察就不能任用，不经过试用就不能授以官职。但是尚未形成制度。到战国时期，各国在选拔官吏时，都进行必要的试用，然后才授予官职。赵国的蔺相如，先是受赵惠文王派遣出使秦国。当他不辱使命，“完璧归

赵”，凯旋而归时，赵王马上正式任命他为上大夫。秦国才华出众的甘罗被秦王发现后，秦王让他临时代理大夫。当甘罗以计谋使赵国国君甘愿割让五座城池给秦国后，秦王正式任命他为“上卿”。这些例子说明，官员的试用制度已经形成。

在官吏选用上，一些诸侯国还实行军功入仕制度。春秋战国时期，战争频繁，连绵不断，为激励将士用命，常采取以功授爵的方法，如晋国的赵鞅在进行军事动员时说“克敌者，上大夫受县，下大夫受郡，士田十万”。商鞅在变法中明确提出按军功授爵，并规定斩敌一人，就赐爵一级，给田百亩，宅九亩；想做官的，可做相当于五十石俸禄的官，从而造就了大批军功地主，在很大程度上冲击了世卿世禄制。

总之，新的选官制度打破了传统贵族对政权的垄断，加强了国君的权力，使一大批出身低贱的士人荣登庙堂高位，扩大了官吏的来源，为官员队伍注入了新生力量，基本上满足了当时复杂的政治军事斗争的需要。当然，这时的任官制度依然是杂乱无章，带有主观随意性，还没有形成一个完备的选官制度，这与当时复杂激烈的政治斗争形势有关。

第二章

秦汉官制

一 “振长策而御宇内”——三公九卿

三公九卿制是秦始皇建立的中央政府施政机构的政治制度，并为以后历代王朝所沿袭。三公在秦及西汉时，是指丞相、太尉和御史大夫，东汉改称司马、司徒和司空。九卿是指奉常（汉改称太常，下同），郎中令（光禄勋）、卫尉（执金吾）、太仆、廷尉（大理）、典客（大鸿胪）、宗正、治粟内史（大司农）、少府。三公九卿分工清晰，各有职掌，共同行使中央大权，处理朝政大事、封驳诏书、任免和选用官吏、主持郡国大计、考课弹劾百官、调度地方等，是正规的国家中央行政官。

相在春秋时期就已经出现。春秋时齐景公曾置左、右相各一人，以崔杼为右相，庆封为左相。虽未用“左丞相”、“右丞相”之名，但已分“相”为左、右职。战国时期各国都有类似“相”的职务，如魏国的李悝，赵国的公仲连、蔺相如，韩国的申不害，齐国的邹忌，楚国的吴起，燕国的子之等，都居相职。秦武王曾置左、右“丞相”各一人。秦统一后，亦分设左、右“丞相”。西汉初年，高祖设丞相一人，后改称为“相国”，以萧何及曹参先后任之，萧规曹随，一如旧制。惠帝及吕后时，置左、右“丞相”，以王陵为“右丞相”，陈平为“左丞相”。在秦及西汉前期，丞相一直是“掌丞天子，助理万机”的要职，辅助皇帝处

理全国政务。丞相可以开府治事，自辟僚属。西汉丞相府规模宏大，以黄阁作为相府政务中枢，设有东曹（主管郡国两千石官吏的任用）、西曹（主管相府官员的选用）、奏曹（保管奏章）、议曹（掌管谋议政事）、侍曹（主管通报和接待宾客）等十五曹。丞相属官还有司直（协助丞相纠察不法官员）、长史（佐助丞相处理政务）等。所以整个丞相府机构健全，处理政事的功能齐备，相当于一个小型中央政府。

这时的丞相有总领朝廷百官、主持朝中大政、召集朝议，对上谏诤和对下执行处罚等大权，凡是国家要政无所不及。凡国事，均先上丞相府，由丞相于府中召集六百石以上的官员会议，议定之后再以丞相的名义上奏皇帝裁可；凡大的人事变动、政策调整，也都是由丞相主持廷议，然后领衔上奏；皇帝的诏命，都必须下达给丞相，由丞相负责实施。按照汉朝任免丞相的仪式规定，皇帝本人亲自出席朝会，在京六百石以上的官员必须到会。丞相晋见，皇帝必须在正殿穿正式朝服接见。丞相奏事毕，辞出，皇帝要起立、送至殿门。皇帝接见丞相要起立，路遇丞相要下车；丞相身体欠安，皇帝要亲往问候，并遣太医前往医治；丞相病故，皇帝要亲往吊唁，以示痛失巨臂之哀，并赐以棺木和葬地，可谓优礼有加，尊隆备至。虽其中未免有矫情成分，可也说明了丞相在人主心中的分量。丞相对百官有选举、任官、黜陟、刑赏的权力。汉文帝时，申屠嘉担任丞相，在一次晋见文帝的时候，文帝的宠臣邓通举止傲

慢。申屠嘉回到丞相府之后，立即发出命令，召邓通到丞相府问罪。邓通免冠赤足，顿首谢罪。申屠嘉本打算杀掉邓通，但是就在严辞训斥邓通的时候，文帝派使节召邓通入宫，邓通才免于一死。由此可见汉朝丞相的权力是非常大的。



汉武帝

但是相权的扩大势必与皇权发生冲突。如果说，在西汉前期，皇权与相权尚且相安无事的话，那么到汉武帝时期，皇权已经不能容忍相权的存在。汉武帝继位后，作为一代雄主，开始从政治上打压相权，他首先任命一些出身低微的儒生担任丞相，改变了由勋臣贵戚出任丞相的惯例，使丞相没有了强大的政治背景，没有底气与皇帝讨价还价，同时开始重用尚书等中朝官，凡是军国大事丞相不再与闻，于是事权转移到尚书等近臣手中。丞相一旦大权旁落，就“门前冷落车马稀”了，属史也撤走了，庞大的丞相府的办公房则成为马棚、车库和奴婢住室，丞相的权威已不在。

御史大夫是副丞相，负责监察天下百官，为“风宪”之任，地位极为清贵。御史大夫也开府治事，叫御史大夫府，与丞相府并称“二府”或“两府”。属官有御史中丞（又叫中执法）、侍御史（位卑而权重、主察举非法）、治书侍御史（精通法律条文，常主管判断案狱公正与否）、监军御史（负责监察军队）、绣衣御史（刺察不法官吏，捕拿盗

贼）、兰台令史（主管图书秘籍）等。御史大夫作为三公之一，其职责是掌管皇家图书；处理呈送皇帝的奏章，承转皇帝诏书；监察天下百官，外督部刺史监察郡国行政，内领侍御史，审理中央和地方各级官员的不法案件。御史大夫职掌清贵，为百僚所惮敬。汉初御史大夫周昌曾直言劝谏刘邦不要改立太子。其他如晁错、张汤等人俱为西汉名臣，多有作为。武帝后，御史大夫的一些职权被尚书所侵夺。西汉末年，随着丞相改称大司徒，御史大夫也同时改为大司空。东汉时主管水土营造之事，已无往日尊荣。

太尉也是三公之一，协助皇帝处理全国军务，但仅作为武将最高荣誉职务，而且不常设，皇帝主要用太尉以分相权，防止丞相染指军权。东汉时太尉职权要大于司徒和司空，但必须加“录尚书事”的头衔才能参与国政。总之，秦及西汉初的三公，位尊权重，势必引起皇帝猜疑，因而其职权旁落是必然的事。到东汉虽仍置三公，只不过是安排功臣的一种政治权术，并无实权，三公之职，闲员而已。

《周礼·冬官·考工记》谈及“九卿”时说：“内有九室，九嫔居之；外有九室，九卿朝焉。九，分其国以为九分，九卿治之。”这里的九卿是指天官冢宰、地官司徒、春官宗伯、夏官司马、秋官司寇、冬官司空，以及少师、少傅、少保，合为“九卿”，这是九卿的来历。秦汉的九卿是中央政府的九个主要部门，具体执行中央政务。奉常，汉时改称太常，主管宗庙祭祀和礼仪，同时也管辖教育、天文、音乐、医疗、占卜等事务，属官有奉常丞（副长官）、

太史令（主管历法和记史）、太祝（主管宗庙祭祀）、太卜（掌占卜事宜）、太乐令（掌音乐）、博士（备皇帝顾问）。郎中令，汉改称光禄勋，主管宫廷内的警卫事务，但实际职权要大得多。首先，皇帝的智囊班子集中在此，其属官中大夫、太中大夫、谏大夫、议郎等官，常为皇帝出谋划策，参与机要，为皇帝所信任。其次，这里又是候补官员集中训练和考查的所在地，各种郎官如中郎、侍郎、郎中、虎贲、羽林等，既是皇帝的警卫，同时又可派出去担任各级官员。为皇帝承宣诏令的谒者也在这里。廷尉，主管刑法和监狱，审判案件，属官有廷尉丞、廷尉正、廷尉监等。治粟内史，汉改称大司农，主管全国的赋税钱粮，属官有丞、太仓令丞、平准令丞等。典客，汉改称大鸿胪，主管各藩属国家的官员进京的接待事宜，属官有九译令（多次转译之意，掌翻译）、行人（掌外交礼仪）等。宗正也是九卿之一，秩中二千石，有丞一人，秩千石。掌序录王国嫡庶等次，及诸宗室亲属远近以及宗室名籍。若有犯法当髡者，先上宗正，由宗正上报后执行。太仆掌管宫廷车马以及全国的畜牧养殖事宜，属官有丞、太仆令等。少府，始于战国，秦汉相沿，为九卿之一，秩中二千石，有丞一人，秩千石。凡皇帝衣食起居，医药供奉，园林游兴，器物制作，皆归少府所领。其属官甚多，有尚书、符节、太医、太官、阳官、导官、乐府、若卢、考工室、左戈、居室、甘泉居室、左右司空、东织、西织、东园匠等十六官令丞；胞人，都水、均官三长丞；中书谒者、黄门、钩盾、尚方、

御府、永巷、内者、宦者八官令丞；诸仆射、署长、中黄门等。汉武帝后，少府在政治事务中的作用越来越大，如其中的属官尚书、尚书仆射原为保管殿内文书的小官吏，中书令、中书舍人掌管文书传递，位卑职微，但到后来都演化成为炙手可热的要职。到东汉时，原归丞相和御史大夫掌管的职权大多转到少府内的尚书台和御史台。总之，少府已由秦时的皇室事务机关演变为皇帝处理政务的主要机构。还有卫尉，也是九卿之一，负责守卫皇宫门户，巡查宫院，属官有卫尉丞、卫士令、卫士等。

在秦及西汉前期，九卿部门是很有权势的，九卿长官都是朝廷高级大员，秩禄为中二千石。但从汉武帝以后，九卿的职权逐渐为六曹尚书和其他一些新增设的机构所分割，因而其作用和地位也就大不如昔了，到东汉时更是日薄西山，职责大大缩小，但仍不失为朝廷高官。

二　汉代的尚书

中国古代的官吏，按其在宫省所处位置，可以分为三类：一类是设在禁中（皇帝和后妃所住的地方，又叫省）的官吏，他们被称为内朝官，多为宦官之流；一类是设在宫殿（皇帝朝见百官、处理政务的地方）内或与宫内有关系的官吏，他们被称为中朝官，他们在殿中趋奉奔走，传递大臣呈阅的奏章；一类是设在皇宫外的三公九卿衙门，

他们被称为外朝官。三类官吏内外有别，分管事务各不相同。秦和西汉前期，外朝官是国家政务中枢的灵魂，皇宫内属于少府管辖下的尚书、侍中和大夫等人员，仅仅在宫中收发奏章，保管文书，位卑而职微，相当于秘书之流。省中的官吏主要是宦官。三公九卿权大位尊，是法定的国家正式权力机构，军国大政主要由外朝官处理，其中相权之重，尤为时人瞩目。但在汉武帝时，朝廷的权力结构发生了微妙的变化。

汉武帝是中国历史上一位有作为的皇帝，一生中北击匈奴，南辟疆土，政务繁忙，这就需要皇帝的诏令决策必须能够保持机密性，且迅速上传下达。同时公卿权力过大，遇事掣肘，也不便于迅速决策。因此，他开始重用中朝官，要原在宫中收发文书的尚书（秦朝时期置六尚，即尚书、尚冠、尚衣、尚沐、尚席、尚食，汉朝相沿，原归少府管辖，实际上是中朝官，不受少府节制）掌管机要，起草文书，参与决策。由于政务繁忙，尚书开始分曹理事。因为尚书位卑职微，多为外朝官轻视，指挥调度不灵，于是汉武帝又把一些心腹朝臣以“加官”（加官是武帝发明的官制，虽无职掌，但因为皇帝所亲信，议决朝政，奉诏治事，逐渐获取了原属丞相府的决策会议的权力。“侍中，左右曹诸吏，散骑中常侍，皆加官。所加或列侯、将军、卿大夫、将、都尉、尚书，大臣、太官令至郎中。无定员，多至数十人。”）的名义，使他们有权在宫中行走，又以大司马、大将军领尚书事，分管尚书事务，以重其威权，与外朝官

抗衡。这样逐渐形成了以大司马、大将军领尚书事为首的中朝官体系，由皇帝的近臣如侍中、常侍、给事中、尚书等组成，成为皇帝的又一颇具规模的参议和政务处理班子。每次议决大政，尚书以及加官的朝臣可以预闻其事，而多数公卿大臣却不得参与，中朝官对政事有更大的知情权和参决权，往往经由中朝官议决后由皇帝下诏执行。大臣有罪，由尚书劾奏；选任御史大夫，由尚书品定高下；官吏有功迁升，上报尚书；州郡官吏入朝奏事，则面见尚书。丞相若有过失，反由尚书问状劾奏。由此，丞相的权力被一步一步的剥夺，只是在礼仪上还是百僚之长。此时中朝官和外朝官互不统属，皇帝有意让他们相互牵制，以达到以内制外、以轻驭重、避免大权旁落的目的。

东汉光武帝时，虽也设置三公，但不授予实权，三公府成为调和阴阳、坐而论道、毫无决断能力的机构。此时的尚书更成为沟通内外、出纳王命的显要官职。这时设六曹尚书，加上尚书台长官尚书令、尚书仆射共八人，时称“八座”，以示其地位之重要。八座尚书下设有尚书左右丞各一人；尚书郎三十六人，每曹六人；令史十八人，每曹三人，这样一个以尚书令为任官的机构，称为尚书台。尚书台的具体权限是：上传下达天下奏章，这是它原来的老本行；代替皇帝撰写诏书，承宣谕旨，可谓下笔为诏策，出言为诰命，“权尊势重，责之所归”；参与朝廷机密，与闻国家大政。尚书令被称为“机密端首，至为尊要”；掌管官吏选用权，就连三公举荐的官吏也要由尚书来“澄选清

浊”，以定取舍。此外，尚书还有权审理刑狱疑案，决断狱事。所谓“虽置三公，事归台阁（尚书台）。自此以后，三公之职，备员而已”，不但三公形同虚设，九卿的职权也大大削弱，被六曹尚书所取代。总之，在东汉尚书台成为“政事之所由宣，选举之所由定，罪赏之所由正”的中枢决策和发号施令的核心机构。但奇怪的是，尚书台的编制却仍然设在权势不可与之相匹的少府之下，没有脱离出来，成为正式的国家独立机构。

尚书台如此权大位崇，不是也可以对皇权造成威胁吗？但是，任何一个封建皇帝是绝对不放心把朝政大权完全交给某一个政权机构的，必然要多方进行掣肘，以免造成尾大不掉之势。从西汉武帝末年起，因为尚书只能在宫中殿阁办事，不方便到禁中去，传达政务有所不便。武帝就任命宦官为中书谒者令，负责传送诏令奏章，这时的中书令就开始对尚书令有所牵制。到东汉时，宫禁区别更加严格，士人不得随便进入禁中。禁中宣布政令，接呈奏章等工作由侍中寺（有侍中、黄门侍郎等官，由士人组成）、东寺（有中常寺、小黄门等，由宦官担任）和西寺（宦官组成的禁中武装）这三寺负责，这三寺都设在禁中。关于侍中一职，史书记载“侍中、常伯，选旧儒高德，博学渊懿。仰占俯视，切问近对，喻旨公卿，上殿称制，参乘佩玺秉。员本八人……司隶校尉见侍中，执板揖，河南尹亦如之。又侍中旧与中官俱止禁中，武帝时，侍中莽何罗挟刃谋逆，由是侍中出禁外，有事乃入，毕即出。王莽秉政，侍中复

人，与中官共止。章帝元和中，侍中郭举与后宫通，拔佩刀惊上，举伏诛，侍中由是复出外”。可见侍中有备皇帝顾问、传达谕旨，以及陪乘护驾等任务，原来与宦官一样，住在禁中，汉武帝时发生侍中莽何罗（一说马河罗）挟刃谋逆事件，于是侍中被迁出禁中。这个事件导致的后果是，皇帝认为除宦官外，其他人都不可靠。于是侍中寺由省中迁到宫中，禁中就只剩下清一色的宦官势力。凡在禁中办理的政事，只能经过宦官之手。加之东汉皇帝多数寿命不长，新皇帝即位时的年龄太小，如第九位皇帝刘炳坐上皇帝宝座时，只有2岁；第五位皇帝刘隆继位时才三个月，还被抱在怀中吃奶。因此只能由太后或太皇太后临朝称制。按照礼法，太后是不能接见公卿大臣的，皇朝政令只能由宦官上传下达，这就给了宦官玩弄权柄的机会，禁中宦官逐渐浸染政务，进而成为“手握王爵，口含天宪”的实际掌权者。尚书虽然主管各项政务，但要受到省禁官的多方制约，使尚书诸官不能为所欲为。如尚书令虞诩就曾因屡次弹劾宦官而九受谴责，三遭刑罚。宦官弄权极大地伤害了东汉王朝，引起了政局的动荡不安，甚而最后导致东汉王朝的灭亡。

三 “二千石”和“卧虎令”——地方官制

在秦汉时期，地方郡一级的政权机关长官郡守，其品

秩是二千石，所以，后世人们常以二千石来代指地方郡守级官员。关于“卧虎令”，也有一番来历。史书记载，东汉初年洛阳令董宣不畏权贵，勇于执法，“搏击豪强，莫不震慄”，有猛虎之威名。一次，东汉光武帝的姐姐湖阳公主的一个奴仆犯下命案，受到主人庇护。董宣不畏权贵，乘这奴才跟车陪湖阳公主外出途中，率人拦住，“数主之失，叱奴下车，因格杀之”。湖阳公主向光武帝告状，光武帝先是要处死董宣，后听了董宣的申诉，就要他向湖阳公主叩头赔礼了结此事。董宣认为自己无罪，坚决不从。太监按他的头，他两手硬撑着地面，始终不肯低头。光武帝认为他是难得的忠臣，笑称他为“强项令”（意为脖子不能弯的县令）。从此，京师权贵都不敢再触犯刑律，市民遂称董宣为“卧虎”，并誉之为“卧虎令”。后人常用“卧虎令”来代指县级地方长官。

秦在统一六国前就在其辖区设置郡县，以治理地方。统一六国后，更把这一制度推向全国。在京师设内史来处理政务。因为地处要害，所以其级别要高于一般郡守，秩禄相当于九卿（中二千石），可以参与朝政。西汉京师长官名称几经变换，到汉武帝时定为京兆尹、右扶风、左冯翊三位长官，合称“三辅”，政治地位也等同于九卿，也可参与朝政。东汉时，京师设在洛阳，设河南尹为地方长官，但其政治地位与其他郡守一样，为二千石的官员。

除了京师以外，王朝在其他地方都设立郡，直属中央管辖，郡下辖若干县，郡设有郡守，为地方最高行政长官，

处理全郡事务。其下还有郡丞，协助郡守处理政务；郡尉，主管全郡的军事和治安；监御史，监察全郡大小官员。这些都是郡的主要长官，一律由中央直接任命。其他属官还有主簿（办理文案）、率史（办理军务）、牧师令（管理军政）、断狱都尉（办理刑狱）等，这些官吏可由郡守自行选聘和任用。郡守综理一郡政务，如春季郡守要巡视属下各县，劝民农桑，督促春耕，不误农时；秋冬要派员审理案件；秋后郡守还要主持“都试”，检阅一郡军队。汉太守还要向朝中选送“孝廉”（一郡中品德高尚学识渊博的人），以备朝廷录用。太守也有生杀大权，可以先斩后奏，杀人后再向朝廷奏报，因此一些郡守常秉持朝廷旨意，放手大杀强宗豪右。如汉武帝时的河内太守王温舒在郡中拘捕豪强，连坐十余家，其中罪大者灭族，罪小者处死，以致流血十余里。

汉代除郡之外，还有相当于郡的封国。汉高祖刘邦称帝后，为了巩固刘姓天下，大封子弟为王，以致汉朝政治版图上出现了地域大小不等的诸侯王。诸侯王在封国内可以任免官吏，征收赋税，组建军队，严重威胁中央政权。汉景帝时期，吴王刘濞联合其他六国诸侯，发动了叛乱，史称“七国之乱”。汉景帝平定“七国之乱”后，将王国的行政权力收归中央，封国名义虽在，但封国官吏由中央任命，设相或内史来管理封国的行政事务，其级别相当于郡太守，诸侯王不再亲临军政、民政。东汉的郡只设太守，不设都尉，因此，太守就成为主掌一郡军政的封疆大吏，

其权势要比秦、西汉时大得多。东汉末年，一些郡守竟乘局势混乱，割地自雄，对抗中央。

西汉时期，西域一带归属汉朝管辖，汉宣帝任命郑吉为西域都护，治所在乌垒城（今新疆轮台东）。到东汉重设西域都护，班超担任此职达36年之久，秩禄为二千石，级同郡守，主要是督察和保护西域属国，保障行旅安全，抵御匈奴侵扰。

郡以下的行政单位是县，大县（万户以上）设县令，秩禄为一千石至六百石，小县（万户以下）设县长，秩禄为五百石至三百石。县令、县长都是一县最高长官。属官尚有县丞、县尉，由中央直接任命。其他属官还有功曹（主管人事）、令史（办理文案）、狱掾（看守监狱）、仓吏（管理粮仓）等，这些人员由县令（长）自行选用，县令（长）综理一县所有政务，是亲民之官。

县以下的基层政权是乡、里、亭等。乡官有三老、啬夫和游徼。三老掌教化。啬夫掌一乡之行政，兼收取赋税。游徼捕盗贼，管治安。乡之下是里、什、伍，设里长、什长和伍长，这是乡村最基层的组织单位。西汉时，在一些人口集中的集镇和交通要道设亭长，主管治安，也管农桑、狱讼等民事。这些官吏秩禄微薄（百石以下），以至于“不能供衣被，养父母妻子”。因此他们为养家糊口，经常敲诈勒索，巧取豪夺，直接给人民带来苦难。

汉武帝时，为了监督地方官吏，把全国划分为十三州（部），各设州刺史一人，专门监察官吏是否有玩忽职守、

贪污受贿、徇私枉法等不法情事。但它只是一个监察区，刺史本人没有行政权、人事权以及地方官所具备的职权，并且秩禄微薄，仅相当于中等县的县令，但是威权较重，可以监察地位比他高的郡国大吏。东汉时继续实行刺史制度。到东汉中期，刺史地位开始上升，秩禄由原来的六百石调升为二千石，已与郡守同级，但威权却重于太守，常常浸染地方政务，如可以代替太守选用官吏，审判案件。汉朝的诏书常云："刺史、二千石"，把刺史放在二千石之前。朝廷常有派刺史领兵作战之事，刺史奏闻之事不必经三公委派掾吏按验，郡守、县令对之颇为忌惮，甚至有因畏刺史而解印弃官之事。

到东汉后期，政局动荡不定，农民起义时有发生。出于镇压农民起义的需要，刺史开始掌兵，以后慢慢拥有了行政权、财权和司法大权。刺史开始拥有治所和属官，称为州牧，州治所设有庞大的政府机关。属官有别驾，主管官吏的选用，是刺史的主要助手；治中，主管州府机关的文书；主簿，主管内传外宣事宜。这三大属官互相牵制，共同管理州府行政事务。到灵帝中平五年（188），东汉中央政府正式将刺史治事的治所——州（下辖有数郡），确立为中央与郡国之间的一级政权行政单位，从此，刺史便由监察官变为凌驾于郡国守相之上的最高地方政府长官。

州转变为行政区划单位，刺史变成最高地方行政长官，这是中国历史上行政区划的一个重大变化。从此秦汉以来的郡县二级制到此就变成了州、郡、县三级制，并一直沿

用，历经三国、两晋南北朝。不过这一制度很快带来了恶劣的政治后果。东汉末年，黄巾大起义几乎把东汉王朝倾覆，刺史乘着局势混乱之际、中央政府无暇顾及之时，与地方豪强势力纠结在一起，要钱有钱，要人有人，要兵有兵，要地盘有地盘，形成一股强大的武装势力，最后变成了割据一方的军阀。查阅东汉末年群雄割据的军阀，有许多出身刺史的，如袁绍为冀州刺史，刘表为荆州刺史，曹操为兖州刺史，董卓为凉州刺史等。

四 “王独坐”——汉代的监察机构

据史书记载，东汉人王闳，吴郡人，字选公，少为府小吏，慷慨有大节。迁冀州刺史后，冀部民风强悍，地多豪杰，王闳欲厉威，到达盖州，弹治贪黩。闳性廉克，不发私书，不交豪杰宾客，自号“王独坐”。王闳为何如此清高自傲，洁身自好呢？这与他所出任的职务刺史有关。在我国古代社会的国家机器中，专门的监察机构并不是与监察制度同时产生的。监察制度在秦代就有了，而专门的监察机构却是在西汉末年才产生的。在这之前，对官吏的监察由御史大夫及其属官负责的。

在西汉时期，御史大夫的职掌是“典正法度，以职相参，总领百官，上下相监临”。其地位在丞相之下，百官之上，成为“内承本朝之风化，外佐丞相统理天下”的政务

官和监察官。到汉成帝绥和元年（前8），御史大夫更名为大司空，脱离了监察系统，其属官御史中丞一跃成为御史台的主要长官。到东汉时期，御史中丞开始辟署办公，称为“御史台”，改变了西汉以来行政监察事务合一的制度，成为相对独立的专门监察机构。

御史台除御史中丞以外，还有御史若干人，他们具体负责监察事务，并分曹办公，有令曹、印曹、供曹、尉曹和乘曹。其主要职责是监察朝仪，劾奏朝会中仪态不端的官吏；奉诏命出讨奸猾，惩处叛逆和不法官吏；查禁违制和奢侈，整顿官风；稽查核算财政收支，防止官吏贪污中饱等。御史中丞还有举荐人才、考察官吏、讨捕盗贼、出督军旅、受命将兵之权等，可见其地位尊隆，职权很重。在东汉，御史大夫转为大司空，御史中丞更为京师显宦，光武帝特诏御史中丞与“司隶校尉、尚书令在朝会时设坐”，京师号曰：“三独坐”，真是尊荣无比。

“三独坐”之一的司隶校尉作为监察官设置，始于西汉武帝时期，是一个独立的监察机关，直辖于皇帝，持有皇帝授予的节杖，以示其特权。司隶校尉也监察京师百官，并纠察三辅、三河（河南、河内和河东）和弘农等七郡。司隶校尉有权纠察三公以下的官员，如汉成帝时，司隶校尉王骏弹劾丞相匡衡“专地盗土以自益”，结果匡衡被废为庶人。司隶校尉还可以奉诏捕杀罪犯，逮捕公卿，即使专权的外戚也在所难免。如桓帝延熹二年（159），司隶校尉张彪奉令带兵包围外戚大将军梁冀府第，梁冀被迫自杀。东

汉光武帝也常常告诫皇亲国戚，“且宜敛手”，以躲避“抗直不避强御”的二鲍——司隶校尉鲍永及其都官从事鲍恢。由是朝廷肃然，“莫不戒慎”。东汉末年，宦官专权，有些司隶校尉运用职权对宦官大加杀戮，即使为此丢官殉命也在所不惜。桓帝时司隶校尉李膺就曾杀掉大宦官张让之弟张朔，而张让则面如土色，不敢置一词。灵帝时司隶校尉阳球捕到大宦官王甫父子，用泥土塞其口，活活将他们痛打至死，又把王甫大卸八块，以至太监出门，“皆雀目鼠步”，唯恐遇见阳球。另外司隶校尉也可以参与议决朝政，在朝会时可以晚来早归。由此可见其威权之重，深为百僚敬畏。

汉代监察机构除了中央的司直、御史台和司隶校尉以外，在地方上还设有刺史。刺是“检核问事之意”。刺史的设置始于元封五年（前106），汉武帝将全国划分为十三部（州），每部（州）设刺史一人，对地方官吏进行监察。刺史作为监察官吏来说，秩卑职尊赏厚。刺史秩禄仅六百石，相当于县令，而他所要监察的郡国守相秩品是二千石，简直不能相提并论。这里面含有皇帝的政治权术，由于刺史秩禄微薄，他们就不太注重身家性命，勇于任事，并且为了尽快升官发财，他们也尽心职守，以便做出成绩，从而得到皇帝提拔。刺史权力很大，由中央直接派出，代表皇帝巡按地方，使命神圣，不受郡国控制和指挥，另设衙门治事，可以直接向皇帝面陈奏事，而郡国守相则无此特权。可谓“秩卑而权之重，官小而命之尊”。

刺史每到郡国，即按六条问事："一条，强宗豪右，田宅逾制，以强凌弱，以众暴寡。二条，二千石不奉诏书，遵承典制，倍公向私，旁诏守利，侵渔百姓，聚敛为奸。三条，二千石不恤疑案，风厉杀人，怒则任刑，喜则淫赏，烦扰刻薄，剥截黎元，为百姓所疾，山崩石裂，妖祥讹言。四条，二千石选署不平，苟阿所爱，蔽贤宠顽。五条，二千石子弟恃怙荣势，请托所监。六条，二千石违公下比，阿附豪强。通行货赂，割损正令"。可见刺史的主要任务就是监察郡守的日常行政，以及地方豪强的不法行为。凡有违背"六条"的地方官，即按情节予以弹劾和追究，轻者降职，重者撤职甚至杀头。各地郡国大吏莫不知此中利害，对刺史无不优礼有加，唯唯诺诺，甚至以重金相结纳，尊为座上宾。同时刺史还有监视诸侯王的使命，如宣帝时，冀州刺史张敞发现广川王窝藏盗贼，马上发兵包围广川王的宅第，搜出盗赃后，将广川王当场斩杀，并悬其头于王宫门外。对皇亲国戚尚敢如此，何况地方官呢？到东汉，刺史职权更重，监察范围更加扩大，弹劾处分权力加重，并开始染指地方政务，后又有统兵权，最后演化为名副其实的军民兼理的地方长官，刺史已由监察地方的官员演化为行政区划单位。

总之，汉代的监察机构比较完备，中央监察机构由三大系统组成，即御史台、司直和司隶校尉，三者互不统属，各自为政，使天下百官无不处于严密的监督之下，因此，在打击诸侯王和地方豪强势力，惩治不法官吏、澄清吏治

方面起到了很大的作用。两汉时期，曾两度出现盛世局面，这与监察制度的完备和监察官员的尽职有很大关系。但是，在人治的时代，政治的清明，监察制度的运转，完全取决于皇帝的个人素质和能力。在西汉末年和东汉末年，由于这时的皇帝多骄奢淫逸，耽于声色，怠于理政，宠信外戚宦官，因此监察制度受到了很大的削弱，一些监察官员因勇于任事而遭到排斥打击。如西汉元帝、章帝时，司隶校尉诸葛丰为人耿直，刺举无所避，因而被屡屡降职，最后被废为庶人；御史中丞陈咸也因弹劾大宦官石显而遭受迫害；东汉时司隶校尉虞诩“好举刺，无所回容，数以此忤权戚，遂九见谴贵，三遭刑罚”，后因奏劾宦官张防而被捕下狱，险遭杀害。所以，大部分监察官员见到这种现象后，无不袖手，或对贵戚宠臣的不法行为熟视无睹，听之任之，或是阿附权贵，取悦当朝，助纣为虐；或是劾小不举大，敷衍塞责，以保全官禄性命。这样的结果，加速了吏治腐败、政治黑暗，皇朝倾覆也就成为历史的必然。

五 “万石君”——汉代官吏的俸禄及致仕

西汉有一个名叫石奋的大臣，原本是赵国人。刘邦率军向东攻打项羽的时候，石奋投奔到刘邦帐下，当了一个小官，专门侍奉刘邦。刘邦任命石奋为中涓官，并且兼管传达诏令。到了汉文帝的时候，石奋当上了太中大夫。他

没有什么过人的才能和学识，但是为人恭敬、严谨，善于持家。后来，太子太傅东阳侯张相如被免官，天子选拔太傅的继任人，群臣一致推举石奋，于是，石奋当上了太子太傅，秩禄为二千石。汉景帝继位后，石奋又被命为九卿。石奋的四个儿子（长子名叫石建，二子、三子的名字失传，四子名叫石庆），都因为品行端正、孝敬父母、办事严谨，均做到了二千石级别的大官。汉景帝说："石奋和他的四个儿子都是二千石级别的官员，作为臣子的尊贵与光宠，都集中在他们家。"于是，天子称呼石奋为万石君，群臣仿效，天下人皆知。这便是"万石君"的来历。石家的荣耀并非到此而止，石庆担任丞相的时候，石家的子孙中，官至二千石级别的就有十三人。

在前面章节中，我们经常提到二千石、千石之类的官职，在汉代，石（dàn）既指官员俸禄的多少，同时又代表官员品级的高低，等级越高，俸禄越多。西汉官吏从中央到地方按等级共分十六级，东汉分为十三级。十六级中，最高等级为"万石"，最低者为"斗食"。从斗食到万石中分三个层次：斗食至比二百石为低级官吏，二百石至比六百石为中级官吏，六百石以上直至万石是朝廷高级官员，其中二千石以上官员最为显赫。当然其所领禄米数目并不等同于官品等级，与之有所出入，如"万石"级官员年禄米大致在4 200斛（汉代衡器工具，一斛约等于现在的120斤），并没有到达万石（石等于斛）。享受万石级别的官员有三公（其中御史大夫原为中二千石，改称司空后调升为

万石级)、大将军、骠骑将军（汉武帝时的名将卫青、霍去病曾任此职）等，月领禄米三百五十斛。万石以下是二千石。二千石又分四个级别，即中二千石（中是满的意思，中二千石即实得二千石，月俸一百八十斛，一岁凡得二千一百六十斛。凡太常、光禄勋、卫尉、太仆、廷尉、大鸿胪宗正、大司农、少府、执金吾等中央机构的主管长官，皆为中二千石)、真二千石（每月 150 斛)、二千石（百二十斛，郡守级别的官员）和比二千石（每月百斛)，每月领禄米各有等差。

除了发放粮食之外，西汉政府也给官吏发放俸钱，如丞相月俸 6 万钱，御史大夫月俸 4 万钱，郡太守月俸 1.6 万钱等，低级官吏俸禄微薄，难以养家糊口，经常敛收民财以补用。“郡县治，天下安”，因此，西汉政府又曾两次给低级官吏加薪。一次是在汉宣帝本始三年（前 71)，给百石以下小官月增禄米百分之五十；一次是在汉成帝绥和二年（前 7）给三百石以下官员增禄百分之五十，这时西汉已快灭亡了。

由此看来，汉代官员的俸禄并不是很高的，尤其是中下级官吏俸禄微薄。但大多数官员都能鲜衣驽马，挥金如土，奢侈无度。家中肥田美宅无数，妻妾奴仆成群，这单凭他们的俸禄是达不到的。上层官吏往往索贿无所厌求，肆意夺占民田；下层官吏巧取豪夺，鱼肉百姓，使农民“生有终身之勤，死有暴骨之忧”。

中国历代官吏致仕（退休）制度的形成是在西汉时期。

汉代是封建社会的巩固和发展时期，形成了一套空前庞大的官僚机构，自中央到地方有一支庞大的官吏队伍。西汉有官吏13万人，东汉更多达15.3万人，因此，官吏的新陈代谢、新老更替是很重要的，能够保持官僚机构的活力。两汉统治者对官员的致仕做出了一系列规定。如致仕年龄为70岁，官员到了70岁，体力、精力和智力都已衰退，难以担当大任。再说任官到古稀之年，为王朝服务了大半生，也该让他们辞官告老，颐养天年。当然也有久仕不退，直到死于任所的，这都限于元老重臣，如西汉前期的丞相都不致仕，从韦贤开始，丞相才开始致仕。又规定只有比二千石以上级别的官员才有致仕资格。由于在职与否，官员的政治权力和经济收入往往前后悬殊很大。在位时，其府第天天熙熙攘攘，宾朋满座，致仕后，则是人走茶凉，门可罗雀。因此许多官吏往往贪恋禄位，死都不肯让贤。为解决这个问题，历代统治者往往给致仕官员以较优厚的待遇。政治待遇上，有时给以加官晋级，有的允其恩荫子孙。在经济待遇上，汉初尚无明确规定，随意性较大，没有形成制度，全由皇帝决定。如武帝时，大臣周仁致仕，武帝考虑到他是先帝重臣，故示之恩宠，允许他以“二千石禄归养”。从汉平帝时才明文规定致仕官员享用其在职时俸禄的三分之一，直到老死为止，可见致仕前后经济待遇差别也很大。东汉时，致仕官员待遇有所提高。当然也有例外，如尚书郑均以尚书禄归老，太尉邓彪以二千石俸禄终其身。当然这也仅局限于元老重臣，属于皇帝对他们的特别垂肯，

不能视为常例。

在官员致仕时，为了表示皇恩浩荡，皇帝还要给致仕官员一些赏赐。西汉时，皇帝多赐给黄金、车马、牛酒之类，如韦贤“以老病乞骸骨”，被赐黄金百斤；御史大夫薛广德致仕时，受赐车马和黄金六十斤。东汉时，则多半赐给钱谷，如尚书郑均“以病致仕，赐谷千斛”；太尉邓彪以病乞归，赐钱三十万，让他们回家后无后顾之忧，安度晚年。官员致仕后，皇帝还要在每年八月诏令地方官吏送酒送肉，以示朝廷不忘老臣。如郑均致仕后，朝廷“常以八月长吏存问，赐羊、酒”。邓彪闲居后，皇帝也常让河南尹派员前往问暖嘘寒，并奉送羊、酒。这种笼络手段常使致仕官员感恩戴德，心理上得到很大的平衡和安慰。

总之，汉朝致仕制度的完备使为国辛苦一生的老臣在安排人生最后归宿时，有章可循，有例可依。老臣们一生的功绩得到酬谢，且老有所养，老有所安，这对促进官员结构的年轻化有很大作用。

六　“举秀才，不知书；察孝廉，父别居”——汉代选官评议

历代统治者为了巩固统治，治理万民，都十分重视对各级官员的选拔和任用，并逐渐形成了一套比较完备的人事选拔制度。汉代的选官制度主要是察举制度。通过察举，

汉朝统治者解决了各级官吏的来源问题，从民间获得了大批从政的人才，成为治国安邦的有力助手，对稳定社会政治秩序，维持整个国家机器的健康运转，都起着极为重要的作用。

所谓察举，就是皇帝下诏全国各地，公开征求人才，中央和地方的各级主管官员把民间的出众人才，向中央和地方各级政府推荐，经过一定形式的考察后，择优录用，授予官职，然后补充到各级政府机构中去。察举制是两汉最重要的选官制度。从公元前196年开始，汉高祖刘邦下诏求贤，令从郡国推举有治国才能的“贤士大夫”，开汉代察举制度的先河。把察举作为选官的一项制度是从文帝开始的。文帝即位的第二年（前178），下诏“举贤良方正能直言极谏者”；十五年（前165），又诏“诸侯王、公卿、郡守举贤良能直言极谏者”。汉武帝进一步把察举发展为一种比较完备的选官制度。

察举科目较多，一般分为两大类：一是特举特科，一是岁举特科。特举特科是皇帝因时势需要而临时规定察举的科目，不定期举行，名目较多，其中重要的科目有贤良文学、贤良方正、明经、明法等。如董仲舒、公孙弘等人皆系特举特科而入仕为官，但由于不是每年都举行，入仕官员数量不大。岁举特科就是每年进行的推荐选举士人的活动。科目有孝廉和茂才。孝廉是指能尽孝悌、正直廉洁的士人。茂才原叫秀才，因避光武帝刘秀讳，改称茂才。茂才是指文采出众的读书人，茂才的政治出路大多是充任

地方县令，比孝廉的任用要更受重视，但名额少。两汉对于察举人才的标准有了明确的规定，凡儒家以外的其他各家均不得举荐，开创了以儒术取士的标准。二是取士包括德行、学问、法令、谋略四个方面的内容。三是察举对象是地方六百石以下的官吏和通晓儒家经书的儒生，由郡国每年向中央推举，其出路是到中央任郎官。

察举孝廉有一定的名额限制，一般说来，人口达 20 万的郡国一年只可察举一人；不满 20 万的两年举一人；不满 15 万人的三年察举一人。在边远地区，名额适度放宽，十万人口以上的郡国岁举一人；不足十万者两年举一人；五万以下者三年举一人。无论岁举孝廉、秀才还是诏举贤良文学，到中央以后均需经过考试。考试办法有对策（命题考试）和射策（抽签考试）两种。对策多用于考试举士，射策多用于考试博士弟子。凡属诏令推举之士一般是由天子策试；郡国岁举之孝廉、秀才则由三公府考试。儒生考经学，官吏考举奏，通过考试选出优等生，报皇帝录用。考试实际是量才录用。

西汉一代，共举孝廉 2 万多人，东汉举孝廉达 4 万多人。孝廉出身的官员在两汉国家机构中所占比例很大，可见在两汉时期举孝廉是选拔各级官员的主要途径。其中出了不少名臣良将，就“孝廉”出身的大臣而言，西汉有师丹、萧望之、京房、鲍宣等，东汉有左雄、荀彧、陈蕃、李膺等。由“贤良”出身的名臣，在西汉有晁错、孔光、公孙弘、董仲舒等，东汉有鲁丕、荀淑、刘焉等，可见察

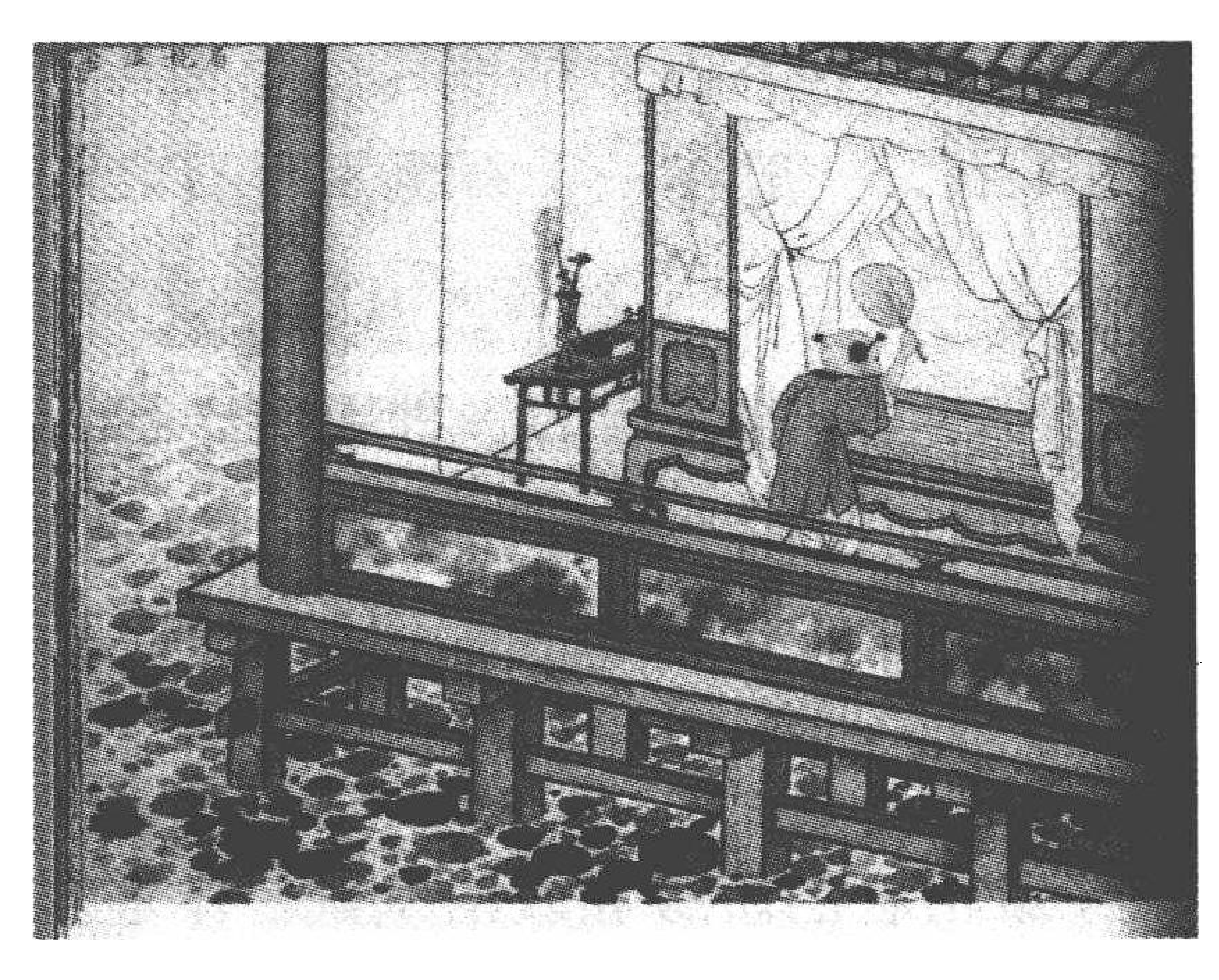
举制下人才辈出。对茂才的察举数量亦有明确的规定，一般而言，三公、光禄大夫、州牧等官员每年每人可以荐举一名茂才。西汉时期所举茂才较多，东汉时期则较少，整个东汉王朝才荐举了60多人，其中比较有名的人物有班彪、杨震、刘备、孙策等。

两汉政府主持察举事务的官员多为高官显宦，秩品在二千石之上。察举者如果举人不当，就会受到处罚，如西汉元帝时，列侯张勃举陈汤为孝廉，后来陈汤犯法，张勃也被“削户三百”，以示惩戒。对被察举人也有身份限定，“市井子孙不得察举为官”。东汉时规定，尚书、宦官的子弟不能举为孝廉，因为上述人员或者握有重权，或者靠近权力中心，一些主持察举的官员往往推荐他们的子弟，以巴结权贵。各郡士人经过举荐后，再经过一定的考试，就可以授予官职。孝廉多授以中央九卿的属官，其秩禄最高者为千石，一般在六百至四百石之间。茂才所授官职要高于孝廉，一般授予光禄大夫、侍御史、郡守、县令等，秩禄最高可达二千石，一般在一千石至六百石之间，并且升迁也快。

察举制度是对世卿世禄制的一种否定，察举以才干品德为准绳，而不以血统出身为依据，这就使一些出身寒门的士人，有机会脱颖而出，一展抱负。同时这一制度也为两汉统治者选拔了大批人才，时人称之“群士慕向，异人并出”，扩大了统治者的阶级和政治基础，保证了两汉王朝的长治久安。

当然，察举制度作为一种选官制度，还不成熟，不完善，存在许多问题和漏洞。首先，选举大权掌握在少数高官手中，在政治清明时，察举尚属得法，吏治腐败时，就成为官样文章。特别是在东汉中后期，察举大权完全由少数权门世家所把持，成为大官僚营私舞弊、受纳贿赂、援引私人的金钥匙，豪门请托成为一时的社会风气，以致流弊百出，任人唯亲、唯钱、唯势和所举非人的现象极为严重，时人所评说的“举秀才，不知书；察孝廉，父别居。寒素洁白浊如泥，高第良将怯如鸡”，就是对后期察举制的绝妙讽刺。

其次，察举制中规定的德才标准并无可以操作的实际内容，如孝道就曾得到统治者的大力提倡，两汉时期就出现了许多大孝子，二十四孝中的汉文帝刘恒亲尝汤药、缇萦上书救父、韩伯愈挨杖伤老、董永卖身葬父、丁兰刻木事亲、江革行佣供母、黄香扇枕温衾、蔡顺拾葚异器、姜



二十四孝图·黄香扇枕温衾

诗涌泉跃鲤、陆绩怀橘遗亲就出现在东汉时期，这无疑是中华民族传统美德的体现。孝道也是考核士人品行的标准之一，一些士人为了得到荐举，不惜一切手段去“饰伪以邀誉，钓奇以惊俗”，“弱者守孝，勇者割股”，假戏真唱，真戏假演，至于为了尽孝而一鸣惊人进而博取富贵的故事更是难以胜数，以至于弄虚作假，沽名钓誉之事屡见不鲜，严重恶化了社会诚信氛围。如东汉人赵宣为显示自己孝道，为父母服丧，在墓道中居住了二十多年，名声极大。后来人们却发现他在墓道中生了五个儿子，而按当时礼节，在为父母守孝时，是不能与妻子同房的。财产本是争夺的对象，可是在分家析产时，兄弟之间往往互相推让，甚至到了不合常理的地步。官职本是士人孜孜以求的终极目标，可有的士人为了名扬天下，对政府的征召不予理睬，如安帝时的樊英，名声很大，皇帝多次征召，樊英多次固辞，并跑进深山，借以抬高身价。后被顺帝强聘至京师，不过顺帝很快就失望了，因为樊英是个平庸之辈，盛名之下，其实难副，是典型的故弄玄虚的政治骗子。

最后，由于察举之权为少数大官僚所把持，因此，察举制为封建大官僚结党营私开了方便之门。被荐者往往成为荐举者的门生故吏，双方逐渐形成了主仆名分。高级官员年年察举，门生也就越来越多，有的甚至门生、故吏遍天下，出现了许多大大小小带有垄断性的私人政治集团。东汉的杨震以讲经起家，门生众多，其子孙世代出任大官僚，四世三公，“弘农杨氏”因之成为有名的世家大族。汝

南袁氏势力更是雄厚，四世出了五个公一级的官员，门生故吏遍布全国，形成了一股强大的政治力量。这些政治集团和军阀相互结纳，形成了东汉末年以来的世家门阀地主和封建割据势力，危害社会达数百年之久。

第三章

魏晋南北朝官制

一　宰相辅政

魏晋南北朝时期是中国历史上的大动荡时期，国家处于分裂状态，战火纷飞，杀伐不断，朝代更迭频繁，统治者像走马灯一样，不停地换来换去，地方都督、刺史拥兵自重，割地称雄，皇权变得很不稳固，易为权臣所篡夺。权臣操纵朝中大权，常以二相、八公、都督的名义开府施政，称为“开府施政宰相”。

这一体制的形成要从东汉末年开始谈起。东汉末年天下大乱，群雄逐鹿，相互争斗，其中曹操的势力发展最快，他把汉献帝掌握在自己手中，“挟天子以令诸侯”，用政治上的优势，四出征讨，最后平定北方。在这个过程中，曹操自封为丞相，位加“九锡”，自号“魏王”，总揽军政大权，培植了自己的势力，汉献帝行同傀儡，任人摆布，没有丝毫权力。曹操死后，其子曹丕没有遇到任何政治阻力，就废掉汉朝皇帝，登上皇位，夺取了政权，建立了魏国。这种不流血的朝代更迭是建立在强大的实力基础之上的。曹魏后期，相似的政治活剧再次上演。司马家族掌握了大权，正像曹氏先人对待前朝的刘姓皇族一样，曹氏后人同样受到司马家族的轻视、凌辱。司马家族的代表司马师总揽朝政，其头衔是大将军、侍中、持节、都督中外诸军、录尚书事，朝中的各种重要职务集于一身，他的府第成为

当时魏国的政治中心。魏帝形同傀儡，但求保命，不敢奢望收回权力。到公元265年，曹魏政权即被司马家族轻松取代，从此晋朝建立，史称西晋。

西晋的短暂统一并没有给中国带来太平，反而是司马家族导演了一片血腥的闹剧，从而把江山轻易葬送。司马炎入继大统时，尽管才能平庸，因靠祖上余威，天下尚称太平。但是他的接班人司马衷却是一个十足的白痴，由此可以看出政权交接的草率和随意。据史书记载，司马衷听见蛤蟆叫，就问大臣它们为什么叫，为公还是为私；听见大臣们谈论地方发生灾害，老百姓纷纷饿死，他就问饿死的人为什么不吃肉粥。庞大的帝国巨轮由白痴皇帝掌舵，就很容易引起野心家的觊觎，司马家族的王公显贵都觉得自己最有可能取白痴皇帝而代之，随后就爆发了“八王之乱”，司马家族的亲王们相互之间像仇敌一样厮杀，恨不得杀尽所有司马血统的王室贵族，好让自己一人称孤道寡。中原大地人头翻滚，一片狼烟，西晋王朝很快就轰然倒塌了。

司马家族的残余逃到江南，根基不稳，人望不孚。在大士族王氏家族辅佐下，建立了东晋，这时的朝政大权完全由王氏家族控制，史称“王与马（司马），共天下”。“王与马共天下”，不再是指裂土分封的关系，而是指在权力分配和尊卑名分上与一般君臣不同的关系。王与马的这种名器相予、御床与共的关系，发生在东晋创业、元帝壮年继嗣之时，不是末世权宠礼遇非凡，也不是阿衡幼主僭越名

分一类不正常的情况。王导以一代名相处此而当世多不以为非分，这在历史上是罕见的。关于王氏辅佐司马睿建立东晋，流传着这样的故事。琅琊王司马睿“徒镇建邺，吴人不附，居月余，士庶莫有至者，导患之。会（王）敦来朝，导谓之曰：‘琅琊王仁德虽厚，而名论犹轻。兄威风已振，宜有以匡济者’。会三月上巳，帝亲观禊，乘肩舆，具威仪，导及诸名胜皆骑从。吴人纪瞻、顾荣皆江南之望，窃觇之，见其如此，咸惊惧，乃相率拜于道左。”据说南士因此应命而至，“吴会风靡，百姓归心焉。自此以后，渐相崇奉，君臣之礼始定”。王氏家族由此奠定了在东晋王朝的政治地位，其代表人物王导始终居机枢之地，主持政务，他的官职是司徒、太保、骠骑大将军、仪同三司、侍中、假节、录尚书事、领中书监，几乎把朝中所有重要职务集于一身，王氏家族近属居内外之任，布列显要者人数甚多。王导的弟弟镇东大将军王敦领军驻扎武昌上游，虎视建康，开始了王氏家族权臣辅政时代。由此可见，王与马的结合所开启的江东政局，奠定了东晋一朝政局的基础，这时的皇权政治生存状况可想而知。就因司马睿猜忌王敦，永昌元年（322），王敦一怒之下，起兵攻陷京都建康，把司马睿周围的亲信大臣杀了，晋元帝无可奈何之下，遣使谓敦曰：“公若不忘本朝，于此息兵，则天下尚可共安也。如其不然，朕当归于琅邪，以避贤路。”元帝此时不敢以君臣名分责王敦，只得委曲求全，企图维持与王氏的共安。他请求王敦不要擅行废立之事，不要破坏“共天下”的局面。

如果王敦执意独吞天下，破坏共安，元帝无以自持，就只有避往琅邪这一条路可走，那么王氏家族的富贵也就不可能保全。王敦权衡之下，最终采纳了司马睿的建议。司马睿就是在这种屈辱的政治状态之中苟且求生的。

东晋政权的基础是士族名士，士族就是权臣，宗室王公也要仰食于士族名士。“五马渡江”，除元帝一马之外，其余四马，即彭城、汝南、南顿、西阳诸王，都因不见容于士族权臣而丧生。如果说西晋自武帝以来，士族名士是司马氏皇权的装饰品，那么东晋司马氏皇权则是门阀政治的装饰品；西晋尚属皇权政治，东晋则已演变为门阀政治。东晋皇权既然从属于门阀政治，皇帝也就只是士族利用的工具而非效忠的对象，“贞臣”自然是少而又少。当王敦以诛刁协、刘隗起兵时，王导实际上站在王敦一边，时人并不以王导为逆，也不以刘隗、刁协为忠。江州刺史华轶于陶侃有恩。华轶曾经表陶侃为扬武将军，率兵三千，屯夏口。而陶侃的侄子臻当了华轶的参军。陶侃曾宣言“资于事父以事君（华轶）”，但关键时刻仍背弃华轶。对陶侃的这种行为，当时人无所指斥，史家亦未加以诟病。这说明，两晋时期士族官僚行事以家族门第利益为皈依的风气之盛。士族权臣可以更易，而“主弱臣强”的格局依旧。当琅邪王氏以后依次出现颍川庾氏、谯郡桓氏、陈郡谢氏等权臣的时候，仍然是庾与马、桓与马、谢与马“共天下”的局面。最后大权落到刘裕手中。

寒门出身的刘裕可不像以前的权臣那样客气，继续为

司马家族维持一个“虚君”的局面。他先是以相国辅政，总揽军政大权，最后直接取东晋而代之。其他类似的人物，诸如萧道成、陈霸先、高欢、宇文泰，这些改朝换代的人物，都是身兼都督军事、录尚书事、加领中书和门下的职衔，兼领各种关键性的职务，完全具备独立决策，独立施政、号令四方的能力。

在北朝，有些权臣甚至可以不依靠自己的开府，而是通过控制施政部门来达到专权的目的。如北魏时，胡太后临朝称制，以她的父亲中书监、仪同三司胡国珍与太师高阳王元雍，同居门下省共理庶政，执掌大权。永熙三年(534)，河间王元亶为大司马，“承制总万机，居尚书省”。南朝也已经以尚书省为相府办公处。这说明他们所注重的是实权，而不是设置的形式。开府或不开府，是视实际需要而定的。当时基本的政治格局是皇权旁落，权臣以辅政名义相继掌大权。十六国时前秦的权臣姚兴曾说：“晋主虽有南面之尊，无总御之实，宰辅执政，政出多门，权去公家，遂成习俗。”这种情况使这一历史时期的辅政体制相当混乱，人为的权势的作用支配着辅政机制的运行。

当时各个王朝政治生命短促的原因之一是两汉时期形成并且逐步扩张的士族势力。如前所述，两汉察举制到后来演变为私相授受、结党营私的政治工具。各大豪门显宦利用手中察举用人的权力，相互举荐对方的子弟亲朋，世代相因，代代富贵，始终垄断着高官显爵，从而造就了庞大的家族势力。在东汉末年，士族大地主已经拥有强大的

经济实力和丰富的政治斗争经验，因此，虽然农民起义打击瓦解了旧的王朝，但士族地主却一拥而起，用自己的力量镇压了农民起义，在经济上和政治上进一步取得了主导地位，并深深地植根于社会中。当时统治者只有依靠士族的支持，才能巩固政权。因此，从魏开始，历代王朝不但不敢打击士族势力，反而从政治上经济上进一步扶植士族地主，从而形成了中国历史上著名的门阀制度。

二 “凤凰池”——中书官制

西晋初年，佐命大臣荀勖（字公曾，出生年月不详，晋颍川颍阴，即今河南许昌市人），荀爽曾孙，早慧好学。初仕魏，为大将军曹爽掾。曹爽被诛，勖迁安阳令、骠骑从事中郎、廷尉正。后为大将军司马昭记室，数进谋略，深见信任。与裴秀、羊祜共掌机密。他长期任职中书监，掌管机密，但“每有诏令大事，虽已宣布，然终不言，不欲使人知己豫闻也”。他的亲信多次劝他培植亲信，经营私人势力，他不以为然，其理由是：“人臣不密则失身，树私则背公，是大戒也。”司马炎代魏后，封他为济北郡公，拜中书监、加侍中、领著作。累迁光禄大夫、仪同三司，守尚书令，289 年去世。史书评价勖有才思，善伺人主意，以是能固其宠，由代理中书监荣升为尚书令。虽然二者品秩相同，但是按照官场政治传统而言，从东汉以来，尚书令

位极人臣，职尊权重，秉持朝中大政，是朝廷显宦中的第一把交椅。因此，荀勖的职位变动，无疑是一次升迁，同僚百官纷纷前往荀勖府第，贺其荣登高位。出乎众官意料，荀勖对这次升迁并不感冒，反而惘惘怅怅，若有所失，对众位官员说道："夺我凤凰池，诸君何贺也！"就是说，把他调离中书，如同夺走他的"凤凰池"，实际上是明升暗降，有什么值得庆贺的呢？原来，这时朝廷中枢机构除了尚书台以外，还有一个中书监，其职责是"掌赞诏命，记会时事，典作文书"，以其地在禁苑，为事实上的宰相。因地位重要，接近皇帝，多承宠任，是以人因其位，"谓之凤凰池"，亦称凤池、即禁苑中池沼。无怪荀勖不愿荣升新职，而有恋栈之情了。这说明从魏以来，中枢权力发生了新的位移，中央官制开始了新的变动。

从西汉中期开始，尚书即以其职掌机密、接近皇帝而大权在握，此时外朝官的权力由此而被尚书所侵夺。到东汉，尚书分六曹治事，即：三公曹、吏部曹、民曹、南北两主客曹、二千石曹，分管朝廷各项政务，权势如日月中天，时人云："出纳王命，王之喉舌，并尚书之任也。"荀绰云："尚书是谓文昌天府也。"萧望之云："尚书，百官之本。"后汉李固上书云："国家有尚书，犹天有北斗。主为喉舌，斟酌元气。"可见尚书得到了时人的敬仰。但此时，尚书尽管权大位尊，却仍属于中朝官，并且仍设在少府机关之内，没有成为名副其实的国家正式机构。到东汉灭亡，曹魏建国，这种状况才得以改变。尚书台从少府中脱离出

来，成为独立的中央机构，下设有五曹，即吏曹、左民曹、客曹、五兵曹和度支曹。曹下又分殿中、吏部、金部、度支部、农部、水部等共二十五郎，官员众多，机构十分庞大，职权也囊括朝廷各项大政事务，正式成为管理全国各种事务的最高行政机关。因而也不便留在宫中，于是就迁到宫外，取代了三公和九卿，尚书由中朝官变为外朝官，尚书令和尚书仆射号称“宰相”和“副宰相”，“总齐玑衡，允厘六职”。尚书左丞也是“弹八座以下，居万事之会。斯乃皇朝之司直，天台之管辖”。

随着尚书台地位的提高，尚书专权的现象也就必然产生，又加上尚书已成外朝官，与皇帝见面的次数少了，因而皇帝和尚书长官的关系也就逐渐疏远了，君臣间难免发生权力的冲突。魏文帝对尚书台很不放心，决心进行牵制，于是把秘书令改名为中书令，并另设了中书监，作为新的办事官员，以亲信刘放为中书监、孙资为中书令（魏文帝之所以设立中书监和中书令两个地位平行的官员，是因为刘放和孙资二人资历相当，不好分其高下，只好设立两个机构，让两人分领），秉承君主旨意，发布政令，掌管机要，处理奏章。其属官有中书郎、通事郎、中书通事舍人等，分别处理具体事务。从此以后，中书监与中书令处于接近皇帝的关键地位，又成了“出纳王命，为王喉舌”的角色，并参与机密，决策定计。出任者多为皇帝的心腹之臣，因此，比尚书令更能得到皇帝的宠任。

刘放与孙资两人历经魏文帝、魏明帝以及齐王曹芳三

朝，“久典机任”，将近三十年。特别是曹睿继位后，刘放、孙资二人更加被宠信，同加散骑常侍。刘放进爵西乡侯，孙资乐阳亭侯。刘放擅长写书信和檄文，曹操、曹丕、曹睿的诏命文书，很多出自刘放之手。西晋时，前面提到的荀勖“久在中书，专管机事，毗赞朝政”，预闻国家要政大事。晋惠帝时，张华任中书监，裴楷任中书令，二人共掌机密。张华曾经参与制订灭吴之计，并力排众议、兴师灭吴。

中书监、中书令如此重要，以至历代权臣，莫不趋之若鹜，如东晋王导，虽以司徒身份主政，身兼太保、骠骑大将军、仪同三司、侍中、假节、尚书事，但仍领中书监。谢安池以中书令的身份主持朝政有年。成帝时，庾亮是皇帝的外戚。太后临朝称制，庾亮也是以中书令的官职操纵朝政的，以至朝中“政事一决于亮”。刘宋王朝时期，在中书监任职的戴法兴与巢尚之，深得皇帝信任，凡是有军国重事，孝武帝都和他们“参怀”，引为心腹重臣，而对王室成员却防范甚严，因此，两人拥权日久，威震朝野，就连皇室成员见了他们也要恭恭敬敬，不敢稍有冲撞。因为孝武帝多疑成性，残暴也成性，杀起皇兄皇弟来毫不手软，他人稍有不慎，就会大祸临头。这两人作威作福，专宠自任，以致时人有谚：“戴法兴为真天子，皇帝为假天子。”其威势之隆，以至如此。

孝武帝临死，遗诏江夏王刘义恭辅佐皇帝，出任中书监，被嗣君刘子业称为“实深凭依”的“阿衡”。但是王室

成员身兼朝廷重臣的政治结局往往是悲剧。刘义恭作为中书监长官，位高权重，加之又是皇亲国戚，因而引起刘子业的疑心，从而招来杀身之祸。

齐武帝时，在中书监任职的茹法亮是吴兴武康（今浙江德清西）人，出身小吏，多次出任贱职，又曾出家为道士。宋齐间，数任典签帅，揽权自重，势倾内外。齐武帝时，为中书通事舍人，与吕文度等相羽翼，权势远过公卿。史书说他"广开宅宇，杉斋光丽，与延昌殿（武帝的住所）相埒。宅后为鱼池钓台，土山楼馆，长廊将一里。竹林花药之美，公家苑囿所不能及"。时位至三公的太尉王俭不无嫉妒地慨叹："我虽有大位，权寄岂及茹公！"后被调任大司农，"法亮不乐去，固辞不受"，直到接任的人来了，他才不得不"垂涕而出"，哭哭啼啼地离开了被人们称羡的"中书势利之职"。北魏文成帝时，中书侍郎高允好直言进谏，朝廷有什么处理不当的事情，高允总是恳求皇帝召见。文成帝也常常屏退左右侍从，单独接见并与之面谈。有时从早晨一直谈到黄昏，或者一连数日不出宫。高允有时言辞失当，文成帝虽有些生气，依然信任无疑，礼遇而善待之。高允任中书令时，文成帝对其非常尊重，"常不名之。恒呼之为令公"，因此人们把中书令呼为令公，以示尊重。

当然，在这一历史时期主持大政的还有由尚书组成的尚书省和以侍中为首的门下省。大致说来，三省长官尚书令、中书令和侍中，都是宰相。其具体职权划分是，自魏

晋重中书之官，居喉舌之任，则尚书之职，稍以疏远。至梁、陈时期，国家机要悉在中书，献纳之任又归门下，而尚书仅听命受事而已。也就是说，在这一时朝，最高政务机构已经模模糊糊地形成了决策、审议和执行三个机构。当然还不完善，三省并未有机地结合起来，三省长官都号称“宰相”，但在具体的权力分配和行使上，时常不均衡，具有人为的因素，往往皇帝宠任哪一个机构，哪一个机构的职权就随之上升，反之，则下降。也就是说，宰相无定员、无定职、无定名，“唯人主所与议论政事，委以机密者，为宰相也”。官不论贵贱，唯视其职之闲要，而其职是否闲要，唯视人主之意向；因此，尚书令、中书令和侍中，其职权时显时闲，时轻时重，未可一概而论。

三 “仕进不止，执虎子”——侍中官制

三国魏文帝时期，一个名叫苏则的官员升任侍中一职，他的朋友吉茂嘲笑他说“仕进不止，执虎子”（虎子：帝王使用的便壶）。意思是说，苏则仕途通达，连续升官晋级，可是升来升去，到最后却做了侍候皇帝大小便的官。当然，这只是朋友之间的调侃。侍中早先确实是伺候皇帝饮食起居的小官，当然为皇帝端便盆之类的活儿也是其分内的工作。可是，到了曹魏时期却今非昔比，侍中已经成为执掌国政的显赫之职了，尤其到了南北朝时期，侍中更是炙手

可热，权倾朝野。侍中事权的演变，经历了一个漫长的过程。

早在秦朝时期侍中一职就已经存在，原是丞相府的低级文吏，专门在丞相府与朝廷之间来回跑腿，传送奏章。同时专门负责皇室内部事务的少府机构内部也设有侍中，主要任务是侍奉皇帝的饮食起居，掌管皇帝的御服车马，甚至为皇帝端便盆，因为经常入侍天子，故称之为侍中。这时的侍中位卑职微，很不被人注意。西汉时期，侍中开始作为官职被加在某些大臣身上，称为“加官”。朝廷大臣拥有这个头衔，可以出入内廷，参与政务。朝廷大臣加官侍中，提高了侍中这个职务的含金量。当然真正的侍中依然打理皇帝的饮食起居。东汉时期，宫禁区别已经相当严格，朝廷大员不得随意出入禁中。皇帝与外朝官的交流不很顺畅，尤其是在夜晚，皇帝的政令不能及时传到朝廷百官手上。为了克服这个困难，皇帝就在禁中设立一个侍中寺，侍中寺的人员完全由以前服侍皇帝起居的侍中组成，专门负责接承奏章，宣布皇帝谕旨。侍中开始掌管一定的机密，级别也逐步提高，秩禄为比二千石。同时侍中承担的事务逐渐庞杂，因随侍皇帝左右，常常备皇帝顾问。皇帝外出时，有一名侍中捧着传国玉玺，身背斩白蛇剑，随侍皇帝身后，其余侍中则骑马跟随在御辇后面，缓缓而行，负责警卫任务，成为皇帝的贴身侍卫。而专门担负皇帝警备任务的执金吾则成为外围警卫。此外，侍中还照管宫殿内门下事务，承担沟通殿内上下、宫门内外的任务。侍中

还可以参与朝廷大政。到顺帝时期，侍中与尚书一样，成为朝中显贵。和帝时的外戚窦宪就是以侍中的身份出入禁中，内干机要，出宣诏命，操纵朝政，权势显赫一时。不过，章帝时发生侍中郭举私通后宫的事件，侍中不便再留在禁中，于是侍中寺从禁中迁出。宫禁之内只剩下清一色的宦官势力，宦官接收了侍中的权力，又开始干预朝政，有名的“十常侍”使东汉内政由此混乱不堪，江山社稷也去日无多了。

东汉末年宦官势力被清除后，侍中寺又迁回宫中，称为侍中省。曹魏政权建立后，侍中又开始风生水起，逐步掌握朝中大权。这时的侍中职责依然是侍从皇帝左右，沟通宫禁内外，有的侍中开始总理万机，处理朝政，与尚书令、中书令成制衡之势。如魏国的程昱就以侍中的职务处理军国大政，这已经越出了侍中原来的职权范围。东晋哀帝时期，把禁中的侍中省和散骑省（曹魏时期设立，有散骑、中常侍等官员）合并为门下省，设侍中、散骑、中常侍、给事、黄门侍郎、给事中等官员，具体职掌是侍从皇帝左右，纠正朝臣朝仪，保管皇帝的玉玺印章，奉驳诏书谕旨，监督御膳的尝药，防止有人在御膳中下毒。总之，门下省“万机大小，多综管之”。同样，在北朝的各个王朝，门下之职权力最重，军国大政、机密要务，无不参与其中，是皇帝的心腹重臣。

侍中之所以由从事低贱事务的小吏演变成为朝廷显宦，关键因素在于侍奉皇帝左右，接近权力中心。他们长期

“入侍帷幄，出拥华盖”，与皇帝亦步亦趋，不离左右，彼此之间，由近而亲，由亲而信，信则托以重权。作为皇帝的护驾侍卫，危机时刻为了皇帝安全，要不顾自身安危，全力救护皇帝。如在西晋八王之乱时期，有一次战事在京城展开，“兵交御辇”，箭如飞蝗，情势十分危急。情急之下，侍中嵇绍趴在晋惠王身上，身中数箭，当场死亡，鲜血染红了皇帝的御衣。东晋惠成帝时，将军苏峻叛乱，率领乱兵杀进皇宫。侍中褚翜抱着小皇帝登上太极殿，与另一个侍中刘超一起侍立皇帝左右，斥退乱兵。东晋孝武帝暴死，专权的中书令王国宝听到消息后，为了抢先拿到皇帝遗诏，连夜奔赴皇宫。侍中王爽为防不测，严令拒绝王国宝进宫。南朝齐高帝萧道成逼迫宋顺帝让位，在让位仪式上，应该由侍中谢朏解下刘准的玺绶，然后再亲手戴到萧道成身上，谢朏坚决不做背主求荣这样的无义之事。可见，侍中与皇帝之间的关系之亲密是用鲜血和生命凝聚而成的，这在乱世时期体现尤其明显。

侍中与皇帝关系亲厚，为皇帝所信任，自然身膺重权。魏文帝曾经想迁十万人充实河南。可是当时河南群蝗成灾，正闹饥荒，人口迁移的计划显然不可行。可是诏命既下，朝中大臣谁也不便开口谏诤。侍中辛毗坚持上谏，终于使皇帝收回成命。西晋时期的侍中任恺，总领门下机要，“万机大小，由其断理，晋武帝器而昵之”，常向他咨询政务。当时的尚书令贾充虽说有皇戚之贵（贾充之女为晋惠帝的皇后），也时常受到任恺挟制，朝中诸多政务不能自行专

断。南朝宋文帝时期，殷景仁、王华、王昙首、刘湛四人，并为侍中，共理朝政，被誉为四贤，“一时之秀”。宋文帝时常忘记君臣之限，与他们“接膝共语”，可见关系之亲密，世所罕见。

北朝时期的侍中，事权更重。北魏太武帝以崔浩为侍中，曾经专门告诉尚书大臣，“凡是军国大政，你们不能自行专断，必须要征求崔浩的意见以后，才能施行。”孝文帝时期，元勰为侍中，“长直禁内，参军国大政，万机之事，无不预也”。北齐时期的当权者也多为侍中。

魏晋南北朝时期，尚书令、中书监令和侍中共理朝政，都有“宰相”之名。例如，西晋时期的侍中王华自负才高，常常叹息说，“要多有几个像我这样的宰相，天下何愁不治。”东晋初年王敦为侍中，上疏自称“臣备位宰相”。南朝宋文帝也曾经对侍中沈寅之说：“侍中领卫，望实名显，此盖宰相便座，卿其勉之!”由此来看，当时任侍中者，本人时常以宰相自居，帝王也常以宰相呼之。同时期的中书监令以及录尚书事（尚书令）也都是居宰相之位。但是要论其实际地位，则侍中最尊，中书监令次之，尚书令又次之。从他们的居官处所也可以看出，侍中在禁内，中书监令在朝内，尚书令则在朝外，与皇帝的距离一个比一个远，与皇帝的亲密程度也依次递减。当然如果一人身兼数任，那就另当别论了，如同时期执政的大多数权臣都是如此。

从魏晋南北朝时期朝廷权力的演变过程可以看出，皇帝总是从关系最为亲近的近侍或者仆从中选拔一些人来承

担和处理一些政务，这些人日渐浸染政务，逐渐演变成为正式的国家权力机构。当这些权力机构羽翼丰满，权力发育完全成熟之时，皇帝出于制衡的政治斗争需要，又从亲近的近侍或者仆从中另外委派一些人承担一些政务，有意架空原来的辅政机构和官员，剥夺他们的实际权力。这样，一而再，再而三，近侍仆从一次次转换身份和职能，这既是皇帝出于中央集权的政治需要，也是当时权臣专权的现实反映。

四 “风闻奏事”——魏晋南北朝时期的监察机构

魏晋南北朝是我国历史上分裂动荡最长的时期之一。门阀世族操纵朝政，皇权式微。历代统治者在宽待世家大族的同时，又不得不加强对他们的控制，设立监察机构抑制世家大族的势力膨胀，维护皇权政治的稳定。因此，监察机构就在皇权与世家大族的较量中，时而强化，时而弱化，呈现出一种波浪式的政治曲线态势。

御史台在东汉以前一直归属少府管辖。到曹魏时期正式从中独立出来，成为体制完备的中央监察机构，其属官设置沿袭汉制，有御史中丞、治书御史、侍御史、殿中侍御史等官员。另外，曹魏时期依然设有司隶校尉，属官有都官从事、功曹从事、部郡从事等，其职权一如汉制。不过曹魏时期曾经设置“校事”一职，校事权力很大，可以

“上察宫庙，下摄众司”，类似于秘密特务组织，经常秘密监视世家大族的言行，因而遭到世家大族的强烈反对。曹操为了平息众怒，曾经杀死了校事头子赵达。到魏文帝时期，校事罢设。

两晋时期，世家大族势力恶性膨胀，其中的代表人物甚至开府施政，左右朝廷大权。皇帝在依靠世家大族的同时，又不得不加强监察机构的建设，强化其威权，扩大其编制，以此作为牵制和制约世家大族的工具。侍御史由曹魏时期的五曹扩大到十三曹，并且增设了禁防御史、检校御史等官。御史台的职权进一步扩大，“皇太子以下无所不纠，职无不察”。御史中丞“位望愈尊，礼有加等”，成为朝廷权臣，威势煊赫。刘暾任御史中丞时，一次就奏劾了尚书仆射等朝廷高官十多人，受到皇帝赞许。西晋时期依然设置司隶校尉，负责纠察朝廷百官以及京畿之区，不过威势已非两汉时期可比，地位逐步下降。到东晋时期，由于御史台受到皇帝宠信，司隶校尉的地位进一步削弱，最后罢设不置。不过，东晋时期的尚书左丞又有了监察权，从行政机构内部进行监督和制约，“总司天台，纠正八座（指尚书）”。尚书左丞傅咸就曾经奏劾尚书郭奕“不上朝”。两晋时期对地方的监察是不时派出朝廷大员出巡州郡，周行四方，观省政教，督课农桑，弹劾地方不法官吏。

南北朝时期的中央监察机构因袭东晋，主要是御史台和尚书左丞。这时的御史台又称为“南台”或者“南司”，北朝称为“宪司”，政治地位和职权又有了提高和强化，刘

宋的孝武帝明确规定，御史中丞专道而行，散朝时“内外众官，皆受停住”，要让中丞先走。南齐时期亦是如此，齐明帝曾经鼓励御史中丞江淹说：“今为南司，足以振肃百僚也。”南朝梁时张缅为御史中丞，号称“劲道”，“抗直不畏强御”，为百僚所惧，梁武帝曾经把张缅的画像挂在御史台衙门里，以示嘉奖。尚书左丞在南朝时期同样发挥作用，职权也有所扩大，不仅监督尚书同僚，还可以监督百官，包括御史中丞在内。宋、齐时期出现尚书左丞弹劾御史中丞的事件，如刘宋时期尚书左丞任遐就曾经弹劾御史中丞陆澄有“失察”之罪，陆澄因而被免职罢官，说明尚书左丞和御史中丞可以相互监察，彼此牵制。

刺史由监察官员转变为行政官员以后，对地方官吏的监督缺少了专门的官员队伍，两晋时期只是不定期派出朝廷官员巡行地方，行使监察权。不过，到南朝时期设置了典签，专门监察出镇地方的诸王、州刺史等地方官吏，不仅随时向皇帝报告诸王、刺史等官的言行，还干预地方政务，代替地方官批阅公文，地方官向朝廷呈奏的文书也必须加上典签的署名，才能上达朝廷，诸侯王的一举一动都受到典签的严密监视。当然，如果诸王、刺史有谋反或者贪赃枉法等不轨情形，而典签不知情或者隐匿不报，就会受到严厉的惩罚。刘宋时期，义阳王谋反，负责监视义阳王的典签遽法生失察，怕受到皇帝处罚，就弃官逃回老家彭城。

整个南北朝时期，在监察方式上还实行风闻言事。风

闻言事开始于晋武帝，即不需要真凭实据，仅凭道听途说就可以弹劾公卿大臣，而且不公布弹劾者的姓名，实际上是鼓励廷臣相互揭发。风闻言事扩大了监察朝廷百官的信息来源渠道，扩张了御史等监察官员的权限，制造了政治紧张空气，使一些大臣整天生活在惊恐之中，生怕祸从天降，这对整肃官场、维护皇权无疑起了很大的作用。但是风闻奏事无形中也为一些政治集团结党营私、排斥异己创造了条件，以致朝野上下“奏劾相接，络绎不断”，内争激烈，国无宁日，这在政治黑暗的情况下尤其明显。

在北朝，世家大族的势力比较小，监察机关受到的政治掣肘较南朝为小，因而职能发挥更充分，地位和职权要比南朝更大。北朝的监察机构设置多因袭魏晋旧制。北魏的御史中丞改称御史中尉。作为整肃官场的御史中尉，气势煊赫，非同一般。据史书记载“御史中尉督司百僚，其出入千步清道，与皇太子分路。王公百辟咸使逊避，其余百僚下马驰车止路旁，其违缓者以棒棒之”。其威仪之盛，空前仅有。孝庄帝时，皇帝的妹妹寿阳公主出行，冲撞了御史中尉高道穆，高道穆执棒呵斥，并命令随从打破公主车驾。公主找皇帝诉苦，皇帝反而向高道穆表达歉意。皇帝如此作态，其实是有意识地维护御史中尉的权威，以镇肃百官。此外，北朝也设置尚书左丞掌管监察，从行政体制内部对朝廷百官进行监督。尚书左丞的权力也很大，上到王公贵族，下到一般官吏，都有权弹劾。东魏时期的尚书左丞宋游通弹劾太师咸阳王王坦、太保孙腾、司徒高隆

之、尚书令司马子如等朝廷高官大僚，震动朝野。此外行政官尚书令、尚书左仆射也有监察权。虽然北朝的监察官员有的和行政官员纠缠在一起，有点自纠自察的味道，但是由于世家大族的势力比较弱，监察效果要好于南朝。

总之，在魏晋南北朝时期，监察机构的处境相当微妙。从皇帝的角度来说，他希望加强皇权，抑制其他政治势力，以免大权旁落，因此设置完备的监察机构，重用监察官员，来维护朝廷权威，加强中央集权。但是这个时期也是世家大族势力雄厚、如日中天之时。皇帝为了政治局势的稳定，在很多时候不得不向世家大族作出妥协，满足其政治和经济特权。监察机构的设立以及职权的行使，势必触犯世家大族的利益，抑制他们的特权。世家大族为了维护自己的利益，多次对监察官员进行政治打击，甚至主张废除监察机构，实行清静无为的黄老政治。因此，监察机构权力的行使，往往取决于皇帝和世家大族的政治斗争情势。当皇帝态度坚决，大力支持监察机构时，对官员的监察工作就易于开展，吏治也相对清明。当皇帝昏庸无能，受到某些政治势力挟制时，监察官员则尸位素餐，无所作为。例如曹魏时期设置的校事，就对世家大族构成了很大的威胁，




魏晋壁画

使他们不能为所欲为。当然这也引起了世家大族的极大不满，以至于皇帝不得不限制校事的行为，甚至杀死校事官以取悦贵族，最后魏文帝不得不取消了校事官，废止了校事制度。这样的情况在西晋时期也很明显。西晋前期，由于晋武帝支持监察工作，出现了一些有作为的监察官员，如傅玄、刘毅等人，都是名震一时的人物。但是晋武帝显然也对世家大族有所顾忌，在有些时候对其网开一面。司隶校尉李熹曾经参奏尚书山涛、中山王司马睦、县令刘友等人相互勾结，肆意侵占官稻田，晋武帝一面称赞李熹为“邦之司直”，一面对山涛、司马睦等人予以赦免，只处置了地位最低的刘友。在惠帝时期，监察制度就遭到严重破坏，一些正直的官员受到权贵的打击报复，如周处担任御史中丞，刚正不阿，“凡所纠劾，不避宠戚”，结果被大官僚夏侯骏陷害至死。另外一些监察官员则依附权贵，为虎作伥，充当政治工具，卷入党争。惠帝永康年间，贾后欲废太子，一些朝臣反对，司隶校尉满奋秉承贾后意旨，把反对者全部逮捕入狱。东晋政权是在世家大族的扶植下建立的，皇帝根基不固，底气不足。监察制度如同虚设，对世家大族根本不起作用。桓温就呼弹劾他的御史中丞为“儿”，压根不把御史中丞放在眼里。晋穆帝时期，孙盛出任长沙太守，贪赃枉法，为所欲为，州从事官不敢纠举他，他依然骂州从事官为“怪鸟”。南朝统治者为了维护皇权，稳定统治，多数皇帝公开支持御使弹劾不法官僚，并且不吝重赏，因此也出现了一批敢于执法的监察官员。齐明帝

时期，江淹为御史中丞，接连弹劾中书令谢朏、护军长史庾弘远、益州刺史刘悛、梁州刺史阴智伯等高官大员，从此朝野“内外肃然”。齐明帝为此夸奖江淹为“近世独步之严明中丞”。综上所述，这一时期监察机构的工作是扭曲变形的，既有成效，也有挫折，这与当时的政治态势亦步亦趋，密切相关。

五 “十羊九牧”——地方行政

从东汉末年以来，州就作为地方最高行政区划固定下来。魏以后，继续沿袭。因此，在整个魏晋南北朝时期，地方行政机构划分为州、郡和县三级制。

州的长官称为刺史。刺史按照职权大小可以分为两类，一是都督刺史，又叫领兵刺史或者持节刺史。都督刺史多加将军衔，除了掌管一州的民政以外，还兼管其他数州乃至十数州的军政，可谓军民兼治，权力很大，这样的刺史多由受到信任的皇室成员或者世家大官僚担任。都督刺史以下有两套班子，一套是处理行政事务的，主要官员有别驾从事史（次于刺史，主管民政的副长官，因跟随刺史出巡时要另乘专车，故称别驾）、治中从事史（又叫督军从事，刺史、州牧之属官，多称从事史，分主各事）、祭酒从事史（又叫从事祭酒，三国蜀置，从事之长，称为祭酒）、典学从事（总领一州之学政）（以上都是州中各部门的长

官）、部郡国从事史（察举非法）、议曹从事史（掌舆论）、西曹从事史（掌选用官吏），此外还有书佐、典郡书佐等大批僚属，分别处理州中民政事务。另一套是处理军政事务的班子，主要官员有长史、从事中郎（管理文案机要）、司马（管理武将选用）、录事参军（纠察军中不法）、主簿、祭酒（处理军中杂务），以及各曹参军，处理军中各项事务。另一类刺史叫做“单车刺史”，单车刺史不加将军衔，只管理一个州的行政事务，不兼理本州和其他州的军政事宜，因而权力较小，地位较低，有人曾经赋诗道：“城外东风卷落花，更临春水惜年华。单车刺史无铙吹，叫杀荒池两部蛙。”单车刺史一般由庶族地主出任，世家大族往往以出任此职为耻。

同是都督刺史，所享有的职权也不尽相同，根据职权大小，可以分为三等，依次为都督诸军刺史、监诸军刺史和督诸军刺史。这种情况在三国时期比较少见，但在两晋南北朝时期则很普遍。西晋时东海王司马越领兖州牧，都督兖、豫、司、冀、幽、齐六州军事，也就是司马越处理主管兖州的军民两政以外，还兼统其他五州的军事。东晋孝武帝时，谢安曾经担任兖州刺史兼广陵太守，监江北诸军事。东晋安帝时，刘义隆担任荆州刺史，都督荆、益、宁、雍、梁、秦六州，以及豫州的河南郡、广平郡，扬州的义成郡、松滋郡诸军事。都督刺史都是作为皇帝的使者而出镇地方的，因此，都拥有皇帝所赐予的特权。这种特权也分为三等，第一等叫做“使持节”，最权威尊贵，刘义

隆就是加授“使持节”，他有权诛杀二千石的地方长官。第二等叫做“持节”，如西晋汝南王司马亮为持节，督关中雍、凉诸军事，他有权处死犯法的平民百姓，若在军事时期，可与使持节享有同等的权力，诛杀军政、民政等官，紧急情况下，也可以处死二千石的地方长官。第三等叫做“假节”，如谢安曾经“假节”，监扬、豫、徐、兖、青五州军事，只有在战争期间才有权诛杀违反军令的将士。“节”如同后来的“尚方宝剑”，代表皇帝，可以先斩后奏，极具威慑力。

另外，自曹魏开始，已有大都督及都督中外诸军事、假黄钺的称号。假黄钺是比持节更高的权力标志，可以专戮节将（即持节都督），这只是在特殊情况下或权臣当政期间才赋予的权力，并非经常性制度。如曹魏明帝太和四年（230），以司马懿为大将军、大都督、假黄钺，以伐蜀。北魏后期，经常任命重臣为大都督统率出征。南朝后期，州郡分割，辖区缩小，都督区也逐渐变小，都督的权威已比不上魏晋时期。东魏时置六州流民都督及京畿大都督，以统率鲜卑军人。北齐时，京畿大都督以宗室或皇子担任，开府置佐，权力极重，是特殊的制度。北周改都督区为总管区，总管兼任所驻州刺史，并统辖邻近各州。重要地区则置大总管府，除直辖州郡外，还统辖若干总管。大总管所统，自十余州至数十州不等。大都督、帅都督、都督三等名号则成为府兵的中下层军官。

魏晋南北朝时期局势动荡不安，朝代更迭迅速，与这

种地方官制有很大关系。各州都督刺史上马管军，下马治民，把持地方军权、政权、财权，盘踞一方，容易形成地方割据势力。一旦势力坐大，往往不把朝廷放在眼里，轻者不听调度，不奉朝命，重者拥兵作乱，挑战朝廷权威。东晋时期的王敦出任都督江、扬、荆、襄、交、广六州军事，兼江州刺史，驻节武昌，身拥重兵，控扼长江，直接威胁都城建康。他曾经两次出兵进攻建康，有一次杀掉朝中与他作对的大臣，晋武帝司马睿无可奈何。王敦死后，陶侃继镇荆襄，都督八州军事、荆、江二州刺史，其权力之煊赫，在东晋一朝屈指可数。史书称他“握重兵，据上游，时有窥探之志”。咸和五年（330）陶侃入江州后曾欲起兵废黜执政的王导。东晋王朝夜不安枕，心惊肉跳，造成很大的精神压力。陶侃死后，庾亮代之，王导居中辅政。但是庾亮虽居外镇，却能遥控朝政，“政事一决于亮”。王导每遇西风尘起，就举扇掩面，慢悠悠地说：“元规尘污人”（庾亮字元规，居官都城以西，连西边的尘土都污染人。王导如此作态，借此排解心中郁闷）。南朝的宋、齐、梁、陈朝代更迭，都是由手握重权的大将军搞政变上台的。

两晋南北朝时期，皇帝为了防止地方刺史拥兵自重，常常以宗室亲王出任都督刺史，妄图借助血缘关系，牢牢控制地方，消除异姓刺史作乱的隐患。实践证明，这是制造内战根源加速王朝灭亡的催命符。每当新君嗣位，他总是对手握重兵出镇地方的皇室成员产生疑虑，进而削其兵

权，甚至取其性命。而出镇地方的诸王也不甘心坐以待毙，束手就擒，往往举兵相迎，彼此杀得天昏地暗，导致狼烟四起，天下大乱。这种同室操戈、骨肉相残的历史惨剧可谓史不绝书，此时为最。西晋时期的“八王之乱”就是司马家族的一场内讧。刘宋时期，孝武帝继位后，即对他的叔父荆州刺史刘义宣和他的弟弟南兖州刺史刘诞虎视眈眈，处心积虑，伺机下手除掉他们，以致导致了两次兵变。当时的民谣唱道：“遥望建康城，小江逆流萦，前见子杀父，后见弟杀兄。”就是对当时政治场景的写照。

州以下设郡，郡设太守，军民兼理，既有行政权，也有领兵权，这种建制是与当时混乱的局势相对应的。一旦出现战乱，太守可以统兵作战，上马迎敌。郡下设县，县不论疆域大小，长官一律称县令。县以下的基层组织与秦汉时期相同。各郡县的疆域比秦汉时期要小得多。

魏晋南北朝时期，还有几项特殊的地方制度，一是遥领制，即在尚未归属本国行政版图的别国土地上，设置州郡，命官遥领。如曹魏时期就任命黄权为益州刺史，而此时的益州尚在蜀国控制下。两晋南北朝时期，由于政权并立，征战连绵，各国疆域时常发生变动，这样的遥领州郡就更多，以示不忘故土，立志收复失地。二是设立侨州、侨郡、侨县，这是东晋时期为南迁的北方人所特设的。东晋建立后，不少北方的世族大地主纷纷南渡，表示对东晋政权的拥护。同时北方陷入战乱，大批百姓为躲避战火，纷纷来到相对安全的江南地区。东晋政权为了安置这些

难民，同时避免他们与南方人发生矛盾，设立了这样的州、郡、县，进行安置。南迁的人不入当地户籍，不服徭役，不纳赋税，全部另行安置在侨州、侨郡、侨县里，由南渡的北方世族出任地方长官，进行管理。三是在当地少数民族地区开始设置了一些郡县，如宋齐时期在边境地区设置了“右郡、左县、狸县”，反映了民族交融步伐的加快。

魏晋南北朝时期是民族大融合的时期，由于大批难民南渡，其中有大批北方世家大族，如王氏、谢氏等，他们在北方失去了特权，到南方后，依然享受特权。他们的子弟需要官做，为了安置这批大家世族，历代王朝大增州郡，增设官位，为他们提供做官的机会。据统计，东汉时期全国仅有 13 个州，到三国两晋时期就增加到 21 个州，到南北朝初期又达到 60 多个州，到末期竟然达到 253 个州。以陈为例，政治版图仅限于长江中下游以南的地区，户口不过 60 万，而设立的州即达到 42 个。郡一级的机构也增加很快，东汉时期有郡 105 个，西晋时期达到 173 个，到南北朝时期，南北合计已多达 617 个。官多地狭，僧多粥少，以致“一郡分为四五，一县割成两三”，有的两郡共管一县，有的郡下竟无一县可管，只是一个空架子，有的州郡长官没有办公处所，只好借住民房。甚至有的州、郡、县各级衙门合住在一个村庄里，从而出现“十羊九牧”的现象，也就不足为奇了。

六 “寒门掌机要”——中书舍人与典签

自魏晋以来，世家大族无论在政治上，还是在经济上都取得了优势的地位。历代王朝为了稳固政权，取得世族势力的支持，也无不对他们优礼有加，并进一步满足其要求，因而世族势力越来越雄厚，一切高官清要之职，全部由世家大族把持垄断。世家子弟在经济上有优裕的庄园生活提供保证，政治上有门第和祖辈的余荫作为护符，可以饱食终日，无所用心，而不愁平流进取，坐至公卿。他们在社会上的高贵地位已经确立，整天涂脂抹粉，炼丹吃药，游山玩水，吃喝玩乐，骨脆筋柔，弱不禁风；在政治上也不思进取，“当官者以理事为俗吏，奉法为苛刻”，“从容为高妙，放荡为达士”，崇尚玄虚，菲薄吏治，耻于任事。到南北朝时期，世族已经完全失去了统治能力，沦为社会的寄生虫。

世家子弟一方面盘踞高位，一方面又不留心吏治，逐渐丧失了处理政务的能力。在这样的情况下，皇帝只好一方面继续优待世族，任凭他们垄断高级职位，同时任用出身寒门的低级官吏处理政务。以中书监而言，是中央的中枢政务机构，中书监令位置尊崇，职同宰相，一般由世家大族担任。而此时的世族往往不以政务为意，这样一来，只好依靠中书监的低级官吏来处理政务，大权逐渐落到中

书通事舍人（下称中书舍人）和制局等小官吏手中。这一类的官吏位鄙职微，士人向来不做，多由寒门庶族充当。要想政务运转，皇帝只能委托这些末流小官。中书舍人因参与机要而风生水起，声势日隆。到南北朝时期，中书舍人已经成为典掌机要的要害位置之一。宋文帝时期，中书舍人秋当和周纠，都是寒门出身，都以专权著称。鲁郡的巢尚之，史称其为“人士之末”，可见出身很卑贱；会稽的戴法兴，年轻时是贩卖葛布的。然而他们当上中书舍人后，都备受皇帝宠信，凡是“选授诛赏”，孝武帝都和他们商量，史称“凡诏敕施为，悉决法兴之手，尚书事无大小，专断之”。当时的录尚书事刘义恭和尚书仆射颜师伯，都拱手受成，并无实权。齐明帝时，会稽的阮佃夫，出身于台阁小吏；吴兴的王道隆，出身于书吏；宣城的杨运长，出身于宣城郡吏，他们在出任中书舍人后，其权势之大更非戴法兴所能比拟。阮佃夫的车夫后来都升任虎贲中郎将，马夫官至员外郎。

到萧齐时代，皇帝对中书舍人更为倚重。这时担任此职而专权的人，如纪僧真、刘係宗，依然是寒门出身；吕文度、茹法亮、吕文显，都拔自小吏，他们后来都备受宠信，权倾朝野。齐武帝经常说：“学士辈不堪经国，只能读书。经国，一刘係宗足矣。沈约、王融（当时的世族大官僚）数百人，又有何用?”他还经常称赞吕文度：“公卿中有忧国如文度者，何愁天下不治?!”由此可以看出，世族大官僚由于失去经国之才能，从而失去皇帝的信任。皇帝

不得不依靠寒门出身的小吏，并且委以重任。茹法亮任中书舍人时，太尉王俭曾经不无嫉妒地向别人说，“我虽有大位，权寄岂及茹公!”綦母珍之任中书舍人时，凡有所请，齐帝萧昭业无不允从。当时的官员私下都说，“宁拒至尊敕，不可违舍人命。”可见其威权之重。

梁武帝时，寒人朱异典掌机要，成为皇帝的高级秘书。当时方镇换置、朝仪国典、诏诰敕书等政务军机十分繁重，而朱异属辞落笔，机敏练达，应对自如。这和那些身居高位，只清谈不做事的所谓世家大族比起来，确实完全不一样。梁武帝春秋已高，怠于政事，正需要朱异这样精明强干的人来做他的帮手。后来朱异的官职虽有多次升迁，但直到太清三年（549）朱异死，他一直担任中书通事舍人这一职务。梁武帝对朱异的宠信，几十年丝毫不衰，到后来，甚至唯朱异之言是听，连朝政也交给他处理。史书上说：“自周舍卒后，异代掌机密，其军旅庙又谟，方镇改换，朝仪国典，诏诰敕书，并典掌之。”朱异对世族贵戚相当骄横，从来不把他们放在眼里。有人劝他不要这样，以免得罪权贵，招来不测之祸。他不以为然，说：“我是寒士，今天的一班贵人，都倚赖他们的门第和祖宗的余荫来轻视我，靠坟中的枯骨来作践我。如果我仍然对他们谦恭有礼，那么他们更瞧不起我，所以，我要做出瞧不起他们



梁武帝

的样子。”朱异居权要三十多年，威震内外，“在朝莫不侧目，虽皇太子亦不能平”。他“贪财冒贿，广受馈遗”；他生活奢侈，穷奢极欲，“起宅东陂，穷乎美丽”；“其中有台池玩好，每暇日与宾客游焉”。他“好饮食，极滋味声色之娱，子鹅炰鳅不辍于口，虽朝谒，从车中必赍饴饵”。他还好摆威风，极讲排场。一次，他和宾客好友在城外的家中喝酒取乐至黄昏，要回台城又怕城门关了，“乃引其卤簿（仪仗队）自宅至城，使促城门停留管龠”。他不但在生前官运亨通，而且死后，梁武帝依然悼惜不已，“诏赠尚书右仆射”。无怪当时的世家大族都埋怨梁武帝父子重用小人而疏远士大夫了。可见中书舍人的地位在当时是多么显赫。当皇帝信用的中书通事舍人贤能时，国事兴盛，反之则衰败甚至覆亡。这说明，中书舍人在南朝的政治舞台上扮演着相当重要的角色。有的制局监小官也能专国命。齐东昏时，一个名叫茹法珍的会稽人和一个名叫梅虫儿的吴兴人并为制局监，“俱见宠幸”。与左右应敕捉刀之徒并专国命，人谓之“刀敕”，权夺人主。京城里的人都说：“欲求贵职依刀敕，须得富豪事御刀。”

南朝的皇帝在中央重用中书舍人等小官，在地方则重用典签来监视地方官吏。典签是地方长官之下典掌机要的官。又称主帅、典籤帅或籤帅。本为处理文书的小吏，权力不大。南朝以来，多用王室亲王出任方镇，镇抚地方。可是自刘宋中叶以来，出任方镇的诸位王子，年龄都很小，如刘义隆都督徐、兖、青、冀四州军事时，年方 12 岁，没

有任何政治经验，也缺乏处理政务的能力，实在难以担当重任。而随同赴任的大员都是世家子弟，他们往往不屑留心政事，寄情于山水之间，其政治军事经验与出镇的诸王相差无几。因此，皇帝不得不派寒人出身的亲信官员充当诸王的典签。典签负责照顾诸王的饮食起居、官场应酬、迎送往来等诸般杂务，成为诸王的大管家。不仅如此，典签还代替诸王披阅奏章文报，处理军政大事，事权很重，成为事实上的大帅。同时由于诸王手握重兵，盘踞一方，常常演化为地方割据势力，严重威胁中央政权，导致同室操戈、骨肉相残的惨剧时有发生。为了加强中央集权，控制地方，不但幼小皇子出镇方面，皇帝要派出典签帮助皇子处理政务，就是亲王临藩，世族出镇，也要由皇帝指定典签随同赴任，往往不只一人，进行严密监视，事事掣肘，使刺史不得为所欲为。刺史向中央呈奏公事，也必须由典签副署，才能签发。典签每年不定时地回京述职，向皇帝奏报刺史、郡守等地方大员的施政情况甚至饮食起居，可谓地方大员的一举一动都在皇帝的监控之下。典签的汇报成为皇帝任免官吏的重要依据，“刺史行事之好恶，系于典签之口，莫不折节推奉，恒虑不及。于是威行州郡，权重藩君”。

当然也有地方官不吃这一套的，孝建三年（456），宗悫（què）为豫州刺史，吴喜公任典签。豫州的行政所施，吴喜公每多异议。宗悫不堪忍受，异常恼怒地说，“我年将六十，为国家效命，才得到巴掌大的一块地盘，怎么能让

你来和我共享”。吴喜公直到磕头流血才平息了宗悫的怒火。甚至有的刺史不堪忍受典签掣肘，而采取政治上的暴烈行动。大明五年（461），海陵王刘休茂为雍州刺史（镇襄阳），常欲自专处决，典签每禁之，并密记其过失，欲向朝廷启奏。休茂一怒之下，杀掉典签杨庆、戴双，举兵造反。

南齐时，典签权势益盛，每年轮番还都言事，刺史郡守的升降去留，往往取决于典签之口。南齐诸王，更处于典签的严格控制与监视之下。金陵王萧子良看到部下大员无不对典签趋奉有加，就问一个名叫范云的部下：“士大夫为何巴结签帅?”范云回答说：“因为巴结签帅有十倍的好处。”可谓直言不讳。武陵王萧晔为江州刺史，被典签赵渥之诬告，免职还都。南海王萧子罕戍琅邪，欲游东堂，典签姜秀不许。子罕向其母哭诉说：“儿欲移五步亦不得，与囚何异!”永明八年（490），荆州刺史、巴东王萧子响杀典签反。戴僧静愤怒地说，诸王取一梃藕、一杯浆，皆咨典签。典签不在则竟日忍渴。诸州唯闻有籤帅，不闻有刺史，诸王被逼上梁山，不反才怪。齐明帝萧鸾翦除高帝、武帝子孙，皆假手典签。梁武帝萧衍在位时，对皇室采取宽纵政策，典签权势渐削弱。

中书舍人和典签以卑职而行大权，与当时的政治生态密切相关。其一是世家大族已经腐朽，失去了处理军国大政的政治能力，难以托负军国重任。其二是当时的政治气候相当险恶。宫闱喋血，时有所闻；藩镇狼烟，时而四起；

朝代更迭，屡屡发生。统治者时常处于朝不保夕的危险境地，他们不得不重用一些听话的心腹加强政治控制，宋、齐君主通过典签控制和监视地方军政，对于加强中央集权虽不无作用，但终不能消除中央与地方之间的矛盾。这是一种无奈中的政治抉择。

七 “上品无寒门，下品无世族”——魏晋南北朝时期的选官评议

任何一种政治制度都是随着时代的变迁而产生的。高门望族在东汉时期已经树大根深，难以撼动。他们田连阡陌，庄园遍布，握有甲兵，雄霸一方，成为强大的地方势力。不管哪一个政权，要想得到巩固，必须得到世族大家的支持。曹魏政权上台后，为了广泛吸收地主阶级参加政权，急切需要一套新的选官制度，使其既能为世家大族所接受，又能选出大批优秀人才赞襄政务，安抚地方。因此，在公元220年，魏文帝曹丕命令礼部尚书陈群制定了九品官人法，即朝廷在各个州郡设置“中正官”，由中正官负责对本州郡的士人按照一定的标准，分成九个等级，朝廷再根据这些等级授予士人一定的官职。九品中正制由此而产生，此后两晋南北朝相继沿用，直到公元587年废除，时间长达367年，对我国政治制度产生了深远的影响。

在地方，九品中正制主要由州郡的中正官进行运作。

当时，郡设置的中正官叫“小中正”，州的中正官叫“大中正”。他们具体组织对所属州郡士人品行、学识等基本情况进行调查和核实。至于操作也有具体标准，公元265年公布的《诸郡中正六条举淹滞令》就是执行标准。简单说来，就是根据士人的世、状、品三条来评定。“世”是对士人的家世、门第出身等进行认定，这完全满足和照顾了世家大族的利益。“状”就是对士人的日常行为方面进行等级认定，行为是否端正，举止是否高雅。“品”就是对士人的品行进行等级认定，品德是否高尚，志行是否远大，才能是否出众等。担任中正官的人，都是级别很高的在任官吏，而且都由出身本地的官员。这种认定必须本着公开公正的原则，将本地人按照门第出身、日常言行、才能大小等情况核定等级，一般分为九个等级，即上上、上中、上下、中上、中中、中下、下上、下中、下下。在上述九个等级中，上上为第一品，但是一般没有人被评为一品，上中就成为事实上的一品，其余的都是下品，也叫“卑品”。二品以上的士人经过朝廷审核和批准，可以担任州郡长官，而且以后也有出任中正官的资格。三品至五品（上下至中中）可以担任县令一级的官吏。六品以下的士人只能出任州郡的属官，地位较为低下，升迁也很难。世家大族的子弟多被评为上品，以后前途远大，可以坐至公卿；而一般中小地主的子弟只能被评为中下品，出任低级官吏。

有必要说明的是，从曹魏时期开始定官阶为九品，如相国为第一品，尚书令为第三品等。从第一品到第九品共

分九等，北魏时，开始在官品中分正、从。从第四品起，正、从品又各分上、下阶，共为三十等。这里的官阶品级与中正官所评定的士人等级不是一回事。中正官评定的九品等级与授官品级并不一致，仅仅是授官时的重要依据。同时，中正官品评士人等级后，并不意味着等级评定就一锤定音，还要上报朝廷，由司徒等朝廷大员对其进行认真复核，进一步检查士人等级是否符合实际情况，是否存在弄虚作假、徇私舞弊的现象。检查无误后，方才将名单呈送吏部，再由吏部尚书根据全国各地官员的位置需要，酌情授予大小不等的官职，直到皇帝批准，士人方才完成由“士”到“官”的角色转换。

九品官人法是在两汉的察举制度已经腐烂变质、难以为继的情况下出现的新的选官制度，是对察举制度的否定和扬弃。在一定程度上摆脱了东汉后期察举中所出现的“位成于私门，名定于横巷”的混浊不堪的官场风气，对选拔有真才实学的应世之才起了一定的作用。首先，在九品官人法实行初期，多数中正官能够根据士人的实际情况，认真执行选才标准，为国家选取了大批有才能的官吏，他们出身乡里，对社会有一定了解，能够体察民情，知道民间疾苦，在施政时能够顺应民意，促进生产发展，对于安定社会秩序起了一定的作用。其次，九品官人法作为一种入仕资格的评定，强调访问与评议并举，由下而上，由民而官，从不同侧面进行调查和了解，多少具备一些公正性。此外，各级中正官都不入仕版，仅是荣誉职务，在社会舆

论的严格监督下，多数中正官为了维护自己的清白名声而秉公执法，不徇私情，从而为这一制度增添了很高的声望，应该予以充分的肯定。

但是随着世家大族势力的恶性膨胀，到东晋时期，九品官人法就日趋腐朽了。首先是评定标准发生了根本变化，士人的门第出身被得到特别强调。各级中正官在评定士人时，非常重视士人的门第出身，认为高门大族德业相继，公卿辈出，其后代子孙也必然“德用纯笃”，品行高洁，从而被评为上品，授以高官。高门望族子弟凭借祖上余荫，就可以身居要津，获取公卿之位，并不为今后升迁而担忧，甚至“身未离襁褓，业已被冠带”。朝廷选官用人上“纲纪大坏，贿赂公行。势位之家，以贵凌物。忠贤绝路，谗邪得志，更相荐举，天下谓之互市”。特别是在南朝，这种以家世定品级、以品级授官职的制度，已经发展到荒谬绝伦的地步。时人所言“上车不落则著作（官名，著作郎），体内何如则秘书”（秘书郎，都是轻闲而又高贵的官职）。而出身寒门的庶族地主，即使再有才能，也难得到升迁，只能出任低级官职，形成“上品无寒门，下品无世族”的局面。有些庶族地主通过个人政治才能或者显赫战功升至高位，仍为世族所不齿。前面提到的陶侃祖上是掏粪的，陶侃已经身居高位，世族大官僚见了他，依然捏着鼻子躲开，说陶侃身上有余臭，令陶侃十分恼怒。这种状况引起了中小地主对世家大族的强烈不满，更加激化了当时已经十分尖锐的社会矛盾，整个社会失去凝聚力，一次又一次发生

战乱，社会经济遭到极大破坏，人民生活十分痛苦。西晋的刘毅就说“中华所以倾颓，四海所以土崩”，原因就在于“取材失当”。

其次，由于世家大族出任各州郡的大小中正，把持选士大权，为了保证权力一直垄断在世族手里，必然将选才的眼光投放在狭小的世族圈子里，至于其人品之优劣，才能之高下，则一概置之不问，一律选为上品。再加上世族本身的腐朽性、保守性和落后性，更使这一选官制度弊端丛生。北魏时期并州的中正官房坚和幽州的中正官阳尼都公开推荐自己的儿子，而丝毫不觉得难为情，可见选官风气之堕落。各州郡士人为了出任官职，纷纷巴结中正官，贿赂公行，权门请托，已成风气。“中正卖望于下里，胥吏舞笔于上台，真伪混淆，知而不纠。”甚至有的士人为了仕途显达，而不惜伪造家谱，另换祖宗。琅琊郡王氏是门阀世族，在东晋时期相当显赫，王导、王敦等执掌重权。士人王泰虽然也姓王，但不属尊贵的“王”姓的支，为了求得仕途显达，私下向负责撰写《百家谱》的贾希镜馈以重金（当时，世家大族为了防止别人冒充族人，专门编撰家谱，以保持家族血统纯正），要求将他写进琅琊王氏家谱，甘当“王”氏子孙。这件事情连贾希镜都觉得害羞，认为是数典忘祖，贻害列宗，“非士人所为”，因而加以拒绝。出身低下的士人要想在仕途上出人头地，也是难上加难。陶侃少年时因父早亡，家境“酷贫”，与母亲湛氏相依为命。鄱阳郡孝廉范逵途经陶侃家，陶家母子抓住这个机会，

拼命巴结范逵。可是时值冰雪积日，仓促间陶侃无以待客。湛氏截发换得酒肴，陶侃“斫诸屋柱”为薪柴，终于备得一桌“精食”。次日，范逵上路，陶侃又追送百余里。心下感动的范逵遂向庐江太守张夔“称美之”。张夔召陶侃为督邮，领枞阳令。陶侃倾心尽力报答张夔的知遇之恩。“夔妻有疾”，陶侃冒雪为之“迎医于数百里”。在陶侃的苦心经营下，终于被张夔举为孝廉。陶侃被举为孝廉的经历可谓当时社会选士制度的一面镜子。在这样的制度下，士族当权，豪杰绝望。

总之，九品中正制是封建士大夫等级制在选官制度上的具体体现，同时又进一步将等级制度推向顶峰。它是门阀制度的产物，同时又导致了整个门阀制度最终走向毁灭，成为加速世族灭亡的助推器。当世家大族日渐腐朽，中小地主势力逐渐壮大，世族不断受到一次次血光之灾。世族灭亡了，九品中正制也随之退出了历史舞台，而代替它的是相对公平的科举选士制度。

第四章

隋唐五代官制

一　三省六部

在魏晋南北朝时期，三省制就已经露出雏形，中央辅政机构先后有尚书、中书和门下，职权分配是中书取旨，门下审议，然后由尚书执行。这种职权分割能够起到相互制约、相互补充的作用，避免权臣将各种权力集于一身。同时这种集体负责又能发挥众多官员的共同智慧，减少决策失误，保证政令畅通。但是，在这一时期，三大机构职能发挥并未有机结合，也未形成制度。由于皇权的任意倾斜，权力重心往往随人而转，随事而异，职权结构不稳定，有时尚书省权倾一时，有时门下省把持朝政，有时中书省总领机要。到隋唐时期，三省制基本稳定下来，并进一步规范化、体制化，从而在中国官制史上创造了一个崭新的中央政权辅政机构。

三省制将中书省、门下省和尚书省并列设置，以中书省长官中书令、门下省长官侍中和尚书省长官尚书令行使宰相职权，共议朝政。中书省在隋朝称内史省，唐代一度改称西台、凤阁、紫薇省。中书省长官中书令在唐代又称西台右相、凤阁令、紫薇令，有两员，原为正三品官阶，后调为正二品，佐天子掌大令。副长官为中书侍郎，也是两员，正三品官阶，可以参议邦国大政。以下重要属官还有中书舍人六人，正五品官阶，职掌草拟制书敕旨，帮助

中书令审阅尚书省六部的奏章，并在奏章上署名，送皇帝呈阅。如果有重大军政事务，则先由中书舍人共同拟定对策，提出书面意见，再由中书省长官审阅确定，最后经门下省复核上奏。在中书省任职的官员大多才思敏捷，才华出众。刘祎之任中书侍郎时，所有诏敕都由其包揽，“构思敏捷，立马可就”，受到同僚敬重。所以，中书舍人等官成为“文士之极任，朝廷之盛选”，得任者无不以此为荣。

门下省长官称侍中，隋时称为纳言，唐时称为东台左相、黄门监等，有两员，官阶正二品，参与国家大政。副长官为门下侍郎，也有两员，参与评议政事。以下属官有给事中四人，正四品，负责审核中书省起草的诏令文书，审阅各种呈文，提出供皇帝参考的处理意见。如果各种文书不合要求，就退回原来部门重新起草。唐宪宗时期，国家财政困难，宰相奏请“减内外官俸钱，以补国用”，这个奏议被给事中崔祐封还，没有呈到皇帝眼前，该建议自然胎死腹中。其他属官尚有左散骑常侍、左补阙、左拾遗等，主掌讽谏。

尚书省也称中台、文昌台、都台，是国务执行机构，负责执行由中书起草、门下审核，最后经皇帝批准的各项政令。尚书省长官尚书令，只有一员，官阶为正二品。尚书令“总领百官，仪刑端揆”，是中央行政首脑。唐朝因唐太宗李世民曾经担任过尚书令，此后再也无人出任此职，而以副长官左右仆射（从二品）代行政务，成为事实上的行政首脑。尚书省下设左右丞、左右司郎中、左右司员外


唐太宗

郎，分管吏、户、礼、兵、刑、工六部。六部长官都称尚书，官阶正三品，其中吏部为六部之首，掌管天下官吏选授及考核等事务，事权最重；户部管理田土、户口、钱粮等国家财政事务，也很有实权；礼部掌管外交礼仪、教育、科举考试等事务，比较清贵；刑部主管刑狱、审判事务；兵部掌管兵籍、军械，以及武官选授等事务；工部掌管百工、屯田、山林、河流治理等事务。每个部下设四个司，以郎中、员外郎为各司的正副长官。尚书省办事机构称为“都省”，总办公处称为“都堂”。各部尚书上午在都堂会合，集体办公，交流情况，下午回各部处理具体事务。尚书左右丞常驻都堂，六部尚书所办理的事务须先送交左右丞审查，确保无误后再送交左右仆射，上报皇帝。以后尚书左右仆射很少到都堂来，尚书左右丞成为尚书省事实上的长官。

综上所述，论职权，中书省出令，门下省封驳，尚书省执行，三省各有分职，各拥事权，三省长官都是事实上的宰相，三者合起来才能构成一个完整的相权，相权由此一分为三，相互制约，相互牵制，有利皇权的稳固。

三省制在以后又发生种种变化。唐朝初期，三省长官都是宰相，在门下省的政事堂办公，非三省长官不得进入政事堂。他们位高权重，地位尊崇，时间长了，也会出现专权的现象。为了避免这种专权现象出现，皇帝常常把一

些官阶较低的心腹官员加上“参与朝政”、“参议得失”、“参知政事”、“参知机务”等头衔，让他们有资格进入政事堂参与朝政，这样一来，进入政事堂的官员就多了，从而削弱和分化了三省长官的权力。到了后来，除了三公和中书令以外，其他官员必须加上“同中书门下平章事”的头衔，才能有权出入政事堂，门下省和尚书省长官如果没有这个头衔，竟然没有资格出入政事堂。同时，政事堂也由门下省迁到了中书省。担任宰相职务的官员轮流在政事堂值班，遇到重大紧急事务，可以马上处理。这些以“中书门下”身份参与朝政的人物，几乎完全取代了三省长官，凌驾于三省之上，三省反而变成了执行机构。当然，中书令除外，因为中书令不用加上“同中书门下”等头衔，也可以出入政事堂，成为三省长官中硕果仅存的宰相官。三省制遭到破坏，失去了相互制约的功效。个别宰相由于受到皇帝宠信而变成权臣。唐玄宗时期的李林甫以“口蜜”而得到皇帝宠信，也因“腹剑”而使朝廷百官惧怕，任职19年，权倾朝野。李林甫死后，杨贵妃的哥哥杨国忠继续秉持国政，身兼15种要职，权势极盛。唐肃宗时，常衮独秉大政，成为一人之下、万人之上的人物。因为中书令是宰辅之首，这些权臣往往出任中书令，唐肃宗时的中书令李辅国多次参与和主



华清出浴图

持皇帝废立。在平定“安史之乱”中建立功勋的郭子仪也曾经出任过中书令，此后中书令就很少再授予其他官员了。

由此可见，从中书门下制出现后，三省辅政体制就呈现出瓦解的势头。相权一方面体现在几种不同头衔的官职身上，同时也体现在“政事堂”这个宰相用来议政与办公的机构上。就某一官员的相权而言，是不完整的，而作为宰相议政的所在而言，则具有议、决、令、行的权力，是一个完整的相权实体，尽管担任宰相的人，其官职衔名来回变化，人数也有多有少，但对相权的发挥并没有产生影响。这是一种“权在中书”的以机构为本位的相权组织形式，与汉代时期以官职为本位的相权体制相比，是一个很大的变革，对后世产生很大的影响，明清的内阁、军机处，与此都有一定的历史渊源。

二 “批逆鳞”——唐代的谏官

谏官是为专门纠正君主过失而设的官员。早在西汉时，封建统治阶级为适应封建专制的需要，就设有散骑、谏大夫、专司谏争，东汉时称谏大夫为谏议大夫，这是隶属光禄勋的谏官。谏官制度是专职监察皇帝的制度。其所以能绵延几千年，是中国古代政治制度的基本属性使然，在某种程度上弥补了由帝王独断而可能造成的对王朝根本利益的损害，使一些皇帝迫于言论，不得不收敛自己的行为。

谏诤是以帝王之“舟”免遭覆没为目的，以“忠君”为准则的，出发点是为了统治者的长治久安。韩非子把向皇帝进谏称之为“批逆鳞”。要是揭到皇帝的痛处，君上龙颜大怒，谏官就会有生命之忧，所谓“武死战，文死谏”，虽是对臣下百官的职业要求，同时也说明了这种职业的政治风险性。

唐代是我国古代监察制度的成熟期。在具体的机构设置上，御史台和谏官机构分置，唐代的监察官也就分为台官和谏官。台官和谏官的职责有明确分工，“御史掌纠察官邪，肃正纲纪。谏官掌规谏讽谕，凡朝政得失，大臣至百官，任非其人，三省至百司，事有失当，皆得谏正”。具体负责谏正的谏官有中书门下两省的谏议大夫、给事中、起居郎，以及左右拾遗、左右补阙等。谏议大夫一般四至八员，正四品，是唐代最重要的谏官，掌“侍从赞相，规谏讽喻（谕）”，随时指正皇帝得失。给事中又称西台舍人，定额四员，正五品，具有封驳权、部分司法权、人事审查权，权力较大。魏征曾经担任过给事中。补阙、拾遗无定员，品级不高（补阙为从七品，拾遗为从八品），但是谏正责任非轻，“朝廷得失无不察，天下利病无不言”，大事可以当朝谏议，小事可以上奏皇帝。

因其职责重大，台谏官的选任备受统治者重视，制定了完备的选拔标准。首先出任谏官的官员应该刚正不阿，直言敢谏，“必先质重勇退者”，生性胆小怕事明哲保身者则不宜担任监察官员。文宗时，“宰相李固言荐（韦）温给

事中，帝曰：‘温素避事，肯为我论驳乎？须太子长，以为宾客。’”可见唐文宗不认可韦温的品性。其次是谏官要学识兼具，明于礼仪。唐代台谏官的选拔则更倾向于科举出身者。最后，谏官要有地方（基层）任职经验。只有具备在地方州、县或朝廷基层部门任职的经历，才能体察民情，了解为政之要，一旦身居台谏机构，就能有针对性地施行监察和讽谏。因此，唐朝廷曾多次强调：“凡官，不历州县，不拟台省。”

对于谏官的选任，唐代明确规定了对谏官的选任制：“五品以上，以名上中书门下，听制授其官。六品已下，量资任定。其才职颇高，可擢为拾遗、补阙、监察御史者，亦以名送中书门下，听敕授。”“五品以上皆制授，六品以下守五品以上视五品以上皆敕授。凡制，敕授及册拜皆宰司进拟，自六品以下旨授，其视品及流外官皆判补之。凡旨授官悉由于尚书，文官属吏部，武官属兵部，谓之铨选，唯员外郎、御史及供奉之官则否。”唐代五品以上的台谏官如御史大夫、御史中丞、给事中、谏议大夫、散骑常侍等皆为君主制授，而三院御史以下，补阙、拾遗则为敕授。不论制还是敕，都由宰相进拟名单，君主亲自确定。君主看中的人选，往往也会被破格擢用。贞观初年，唐太宗任用秉公执法、不避权贵的张行成为殿中侍御史，对宰相房玄龄说：“观古今用人，皆因媒介，若行成者，朕自举之，无先容也。”武后时，傅游艺“迁左补阙。武后夺政，即上书诡说符瑞，劝后当革姓以明受命，后悦，擢事中”。君主

虽然大多时候只是对进拟的谏官人选予以最后确认，但他们随时随地又有权力亲自选拔监察官吏。

谏官不是满足上述条件的所有官员都可以充当的。有些官员不便于充当谏官。如宰相的亲戚或子弟不能担任谏官。这是为了防止谏官的言行为宰臣左右，以保证谏官的独立性。宰相以前的僚属不宜居谏职。宣宗时，“以左拾遗郑言为太常博士。郑朗自御史大夫命相，朗先为浙西观察使，言实居幕中。朗建议以谏官论时政得失，动关宰辅，郑言必括囊形迹，请移为博士。”郑朗在任浙西观察使时，郑言曾经做过他的属官，郑朗官居宰府，郑言不便充当谏官了。这一定程度上遏制了宰相对谏官选任权利的垄断，避免了行政权与谏正权的相互羼越。

白居易在论及唐代谏官设置的必要性时说：“臣闻天子之耳不能自聪，合天下之耳听之而后聪也。天子之目不能自明，合天下之目视之而后明也。天子之心不能自圣，合天下之心思之而后圣也。……故立谏诤讽议之官，开献替启沃之道，俾乎补察遗阙，辅助聪明。”这可谓对设立谏官目的的恰当解释。具体而言，谏官的职权，一是可以封驳诏书、约束皇权的非理性延伸。唐太宗时，下令男子18岁以上者必须从军服兵役。给事中魏征认为这样一来，势必影响农耕，因此就封驳了诏书。结果敕书发出四次，魏征驳回四次，最后太宗收回成命。大臣长孙无忌误戴佩刀



白居易

入朝，太宗不追究长孙无忌的过失，反而两次下诏要斩监门校尉，认为监门校尉失职。谏议大夫戴胄据理谏争，两次驳回诏书，结果监门校尉免于被杀。贞观四年，唐太宗想修洛阳宫，给事中张玄素上书驳议，认为全国要形成节俭之风，“陛下宜以身先”，太宗只好作罢。二是谏官可以参政。唐初定制，谏议大夫可与宰相一起与皇上论国事，而门下给事中又直接掌握封驳大权，补阙和拾遗也有参与朝会和直接上书皇上的权力。公元697年，契丹攻陷河北诸郡，事后在朝廷会议上武则天的侄儿武懿宗认定河北百姓私通契丹，要对他们大开杀戒。左拾遗王求礼当面廷争，坚决反对，此事乃罢。元和时白居易为补阙官，在讨论朝廷大政得失时，也曾经多次犯颜而争。三是记录天子的言行起居，由起居郎负责。起居郎把皇帝的一举一动全部记录下来，无论善恶好坏，一律秉笔直书，无所曲笔，并且皇帝不能知道内容。皇帝害怕自己的荒谬言行被载入史册，“垂诸久远”，不得不收敛自己的言行。这样同样起到了“戒人主不为非法”的目的。

作为君主专制自我调节机制的言谏制度，谏官机构在一定历史时期起到了谏正君王得失、约束君主行为的作用。在皇帝作为“九五之尊”、缺少任何权力制衡的情况下，谏官享有“言者无罪”的特权，可以对其进行劝谏，在政治清明的“明君”时代，谏官本着“宁鸣而死，不默而生”的职业要求，逆君王之意，直言抗争，谏正过失，为谏官制度赢得了很高的政治声誉，谏官被视为“雄职”、“清要

之官”，受到时人推崇和景仰，出现了一批清正刚直、不畏强权、敢于直言的谏官，魏征、王珪、狄仁杰、宋璟、韩愈、元稹、白居易等都曾担任过有关台谏官，并成为监察官的典范。然而，谏官的御用性和依赖性决定了其不可能真正构成对君主的监督与制约，特别是当谏官的对象皇帝是个不明事理的昏君时，谏官就失去了作用。有的皇帝干脆对谏官的进言充耳不闻，依然我行我素，甚至对谏官进行政治迫害，如白居易多次面折廷争，直言极谏，指正“陛下错”，不但未得到重用，反而连连遭贬。于志宁身为太子左庶子，负责指正太子过失、培养未来人主的重任，因而不遗余力，多次劝谏太子承乾，几乎被太子派人行刺而死。这种“好心不得好报”的现象刺伤了谏官的职业热情，扭曲了谏官的职业道德。于是大多数谏官抱着“做一天和尚撞一天钟”的态度，明哲保身，钳口不言，唯唯诺诺，不再有所作为。

三 “永业田、职分田”——隋唐官员的俸禄及致仕

隋代，国家官吏的俸禄制度较前代相比，有了新的变化。首先是中央和地方官吏各有标准序列，二者不相统属，而不是传统的从中央到地方垂直而下依次递减的一贯制。对于中央官僚序列而言，一品官每年俸禄为900石，正二品为700石，依次递减，一直到从九品的40石。地方官在职

务高低的基础上，按照州县大小、事务繁简、职责轻重不同，俸禄各有等差，相同的行政区划享受不同的待遇。以州而言，共分上上、上中、上下、中上、中中、中下、下上、下中、下下九个等级，上上州的刺史年俸为600石，下下州的刺史年俸才300石，级别相同，待遇差别大；郡一级的同样如此划分，上上郡的郡太守年俸340石，下下郡的太守年俸100石；县一级的官俸同样如此，上上县的县令年俸为140石，下下县的县令年俸为60石。

各级官吏除了享受年俸以外，还有数目不等的职分田。中央一品官有职分田5顷，九品官有职分田1顷。各级地方官也有数目不等的职分田，职分田的收入全部归官员享受，不纳赋税钱粮。但是职分田不准买卖，离任后要移交给接任的官员。另外，为了解决办公经费，国家还拨给各级地方政府一定数量的土地，称之为“公廨田”，公廨田的收入充作各级官吏的办公费用。九品以下的官吏和州县的小吏没有俸禄，主要靠公廨田的收入。

随着社会的稳定和生产的发展，唐代官员的物质生活待遇要好于隋代。首先俸禄的范围大大扩展，除了禄米、职分田以外，还有数量不等的俸钱。如正一品官的禄米为700石，俸钱为9.8万钱，职分田达到12顷，依次减少，九品官的禄米为40石，俸钱1 300钱，职分田2顷。这是雷打不动的法定收入。此外，官员还有名目繁多的烤火费、办公费、衣料费等等，服侍官员的家人仆从，他们的生活费用也由国家支付，为数相当可观，如国家每个月支付给

一品官仆从费用约2万钱。这些费用全部由官员支配，可见官员的隐形收入也不算少。另外，政府还要授予各级官吏一定数目的“永业田”，如正一品授永业田60顷，正二品为35顷，九品官吏也有2顷。这些永业田一旦授予官员，就不再收回，可以传给子孙，如果官员世代做官，仅靠家中累世积累的永业田就能成为大地主。与隋代一样，各级政府都有一定数量的“公廨钱”，充作办公费用或者支付各级下属官吏的衣食。有些官员经常挪用公廨钱放高利贷，利息很高，借贷者“破产甚众”；有的则用来经商，利用权势囤积居奇，欺行霸市，残害商民。

唐朝初年，全国文武官员为642人，国家用于支付的行政费用不多，加上政治清明，社会安定，因此，国富民强。到开元二十三年（735），各级官员数量已经达到18 805人，国家用来养官的费用大大增加。加上吏治不清，各级官员拼命夺田占产，建立庄园。刑部尚书卢从愿（字子袭，相州临漳人，是卢姓名门望族的裔孙。他的祖上有卢绾、卢植、卢毓、卢廷、卢志、卢谌、卢纶、卢度世、卢昶等自汉至唐的历代名人。历任山南黜徙巡抚使、殿中侍御史、中书舍人、吏部侍郎、豫州刺史、工部侍郎、尚书左丞、中书侍郎、金紫光禄大夫、刑部尚书）“盛殖产业，占良田数百顷”，时人称之“多田翁”；吏部侍郎李彭年则“患有地癖”，看到肥田美宅就眼馋不已，想方设法弄到手才心甘。

唐朝国祚长达289年，是中国历史上的长命王朝之一，

官吏的新老接替极为重要，唐朝官员的致仕制度也得到了很大的完善。唐政府规定，高级官员“年七十听致仕”，如果因病提前致仕也予以批准。贞观年间，兵部尚书李靖因患脚疾，不能料理军务，64岁时要求致仕，唐太宗马上批准，他说自古以来，身居富贵而不贪恋禄位者极少，尸位素餐、体力衰竭而不肯让贤者居多，像李靖这样顾全大局、不以人误政的做法值得提倡，因此，赐予灵寿杖一支，以示恩宠。当然如果身体依然强健，年过70岁也可继续从政。唐代致仕官吏有职务品级的限定。唐朝初年规定，凡是请求致仕的官员，五品以上直接向皇帝提出；六品以下的官员由尚书省的吏部统一登记，向皇帝报批，唐文宗时规定，只有京官五品以上、地方官四品以上级别的官吏才有申请致仕的资格，其他官吏听其自便。

官员致仕后一般享受在职时俸禄的一半，从致仕批准之日起，由官员居住地的官仓支付。对于少数德高望重、职位尊崇的致仕大臣，朝廷往往赐以“全俸”，享受与在职时一样的待遇。如太子宾客刘知柔致仕时，“给全俸终身”，宰相房玄龄、宋璟致仕时，也被赐以全俸。这是一种很体面的待遇，得到者都以此为荣。官员致仕后，除了半俸外，还有永业田作为收入来源，所以都能够衣食无忧，安度晚年。

官员致仕后，国家并非弃之不问，而是给以适当的安置，让其继续发挥余热。一是设置散官。所谓散官就是有官阶、官名而无实际职权的荣誉职务。散官设置始于唐太宗时期，当时的设想是让这些具备丰富政治经验的官员起

到顾问的作用，散官名号有开府仪同三司、特进、光禄大夫等，加在致仕官员身上，使他们有资格继续在朝廷行走，能够参与朝政，随时备皇帝顾问。如魏征致仕后，被加官“特进”；宰相刘仁轨因病要求致仕，皇帝先加官为金紫光禄大夫，然后才批准他致仕。二是赐予公房。政府在一些风景名胜之区修建一些住房，让致仕官员居住，使其颐养天年，直至谢世为止，这仅限于一些地位尊崇的少数大臣。对于一般官员，则大多让他们回归故里安度晚年。

对一些因公殉职或者在职病死的官员，政府也有一定的抚恤措施。其一是赏以荣阶，特别是一些位高望尊的高官大员，一般追赠爵号、谥号，升其官阶。如湄州刺史钱九陇在职去世，政府追封他为左武卫大将军、潭州都督。其二是官员去世的当月，俸禄照发，并且增发一个月的俸钱。如果死亡的官员家中人丁稀少，无力扶柩还乡，当地政府部门要派人护送，使其安全回到故乡安葬。对于因公殉职或者作战阵亡的官吏遗属，政府还要经常派员前往探视，并定期送钱送物，安抚其遗属子女。

四 “三十老明经，五十少进士”——隋唐的科举选官

科举选士制度是在隋炀帝大业年间正式确立的。这一制度的确立有着深刻的时代背景。首先它是社会经济发展

和地主阶级内部不同阶层关系变动的必然结果。南北朝时期，随着世卿世禄势力的腐朽和没落，庶族地主的政治经济势力迅速壮大，帝王将相开始崛起于寒门，如南宋开国之君刘裕出生于“阡街陋巷”，而“旧时王谢堂前燕”，也已“飞入寻常百姓家”，随着世家大族被毁灭，门阀势力大为削弱。其次，九品中正制已经名存实亡，并造成了严重的政治后果，直接导致原先的“高门华第有及世之荣、庶族寒门无仕进之路”的政治权力分配格局彻底崩溃。再次，科举制度在南北朝时期已经开始萌芽，南梁、北齐的明经取士，已经显示出强大的生命力，它取代旧制度只是时间的问题。

隋朝建立后，为了笼络各个阶层的士大夫，增强政权的政治凝聚力，于公元589年隋文帝下诏设立“志行修谨”和“清平干济”两科，以选拔人才，充实各级政权机关，这是开科取士的开端。公元607年隋炀帝正式下诏设“进士科”，规定用定期统一考试的办法，选拔进士。到唐朝时期科举取士得到进一步完善，并成为制度。考试内容明确，组织措施细密，科目也越来越多，最多时达到40多种，最常举行的有进士和明经两科，几乎每年举行一次。

唐代的科举分常举、制举两种。所谓常举是指每年分科举行的科举。常举的主要科目是：秀才、明经、进士、明法、明字、明算、一史、三史、开元礼、道举、童子等。其中，最重要的是明经和进士两科。明经主要考试两部儒家经典。唐制正经有九部，《礼记》、《左传》为大经，《毛

诗》、《周礼》、《仪礼》为中经，《周易》、《尚书》、《公羊》、《穀梁》为小经。明经科考经学和时务策。经学又分“帖经”和“经义”。帖经就是把一篇经典文章，中间删去几行字，再由考生填补上。经义考对经典的理解。

唐朝的科举最看重进士。科举考试的程序大致为：第一次士人参加的考试叫做“解试”，由州县官员主持，在全国各地同时举行。考试合格者称为“中举”，州试第一名叫“解元”。凡是中举的士人都由州县长官设宴隆重招待，叫做“鹿鸣宴”。然后送举人到京城考试，这一次考试叫做“省试”，原由吏部员外郎主持，开元二十四年（736），因为发生了举子顶撞考功员外郎李昂的事件，玄宗君臣认为员外郎权轻，而吏部长官诠选的任务又太重，于是改归礼部掌管，专令礼部侍郎一人知贡举，并设立贡院，作为办事机构，设置印信，作为权力凭据。开元后，有时亦委派中书省舍人或其他诸司四品清资官掌贡举，称为权知贡举。

进士考试的科目、方法屡有变更：开始是先考五道对策，然后默写大经一种。士子经策都佳，则判为甲第；对策答好四道，默写经文对了百分之四十以上，则为乙第。成绩以下者则落第。后来又要求士人先写两篇杂文，只有文辞通顺、熟悉格律，才考对策。到玄宗天宝年间，要求进士先考经文，然后依次作诗、文和赋，全通过了，再考五道对策，对策全好，才算是及格。到最后定为第一场考诗和赋，第二场考论议，第三场考对策，第四场考经文。从此以后，考试科目稳定下来。进士第一名称状头，俗称

状元。进士每年录取名额不过三十人，明经科取士较多，所以时人有云："三十老明经，五十少进士。"凡是进士及第者，"一举成名天下闻"，要派人以泥金帖报乡里，同时朝廷也为进士举行一系列庆祝活动。首先所有及第的进士都要在慈恩塔上题名以为纪念。白居易中进士后，曾经自负地写道："慈恩塔下题名处，十七人中最少年。"可见那一科才录取了17名进士。同时，朝廷的重要官员要出面款待新科进士，以示重视。最后还要在曲江亭上举行游宴活动，皇帝和王公大臣也带领王妃妻妾一起观看曲江盛会。届时，新科进士们策马盛服，鱼贯而入，花团锦簇，衣骨并香。孟郊曾赋诗云："春风得意马蹄疾，一日看遍长安花"，指的就是曲江盛会。这些礼遇进一步刺激了唐代社会崇拜科举的热潮，许多读书人拼命读书，连年科考，甚至老死文场而不悔，以求身登龙门。有诗云："太宗皇帝真长策，赚得英雄尽白头。"

进士及第后，还必须经过吏部的考核，才能授予官职。考核标准是：一曰身，体貌丰威；二曰言，言词辩正，三曰书，楷法遒美；四曰判，文理悠长。凡是符合这四项标准的进士，就算通过了考试，然后把录取名单上报政事堂，由中书门下审议并奏请皇帝批准，再由吏部授予各种官职。整个科举取士，至此算是最终完成。新科进士授予的官职比较低微。例如，唐朝秀才科上上第授正八品上官职，明经科的上上第授从八品下官职，而进士、明法两科，甲第授从九品上；乙第授从九品下。著名诗人王维考中状元后

当的太乐丞，就是从八品下的官。

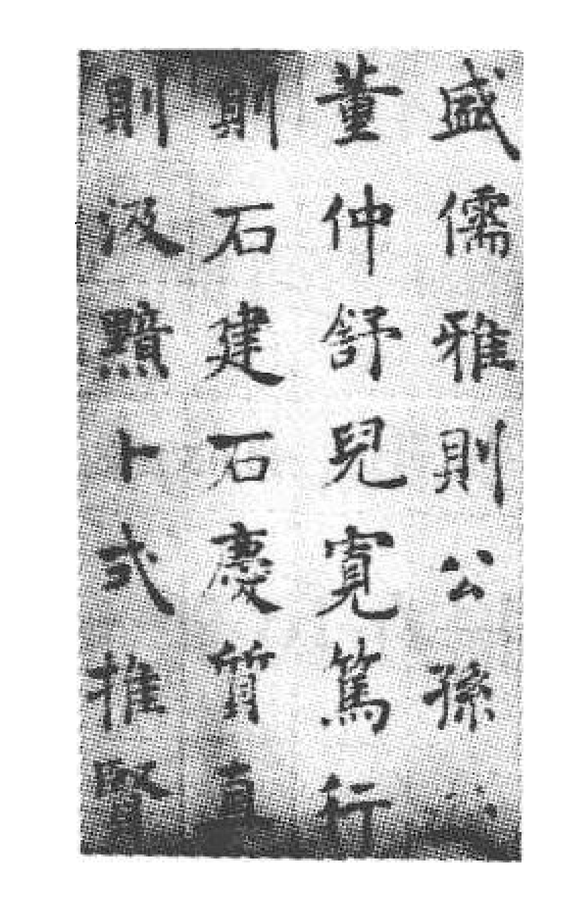
除了每年的常科考试外，还有临时不定期由皇帝亲自主持的科举考试，叫制科，也叫制举。唐代制科的科目见于记载的就有百种，如高宗时先后有词赡文学科、词殚文律科、文学优赡科，武则天时先后有超拔群类、绝伦科，玄宗时有文史兼优、博学通以及武足安边、智谋将帅、军谋越众等科等。参加制科的人不仅有白身，也包括有出身和官职的人。应试者可以由他人举荐，也可自荐。开元以后，全国参加制科的人“多则两千，少犹不减千人”，“所收百才有一”，录取难度很大。考试以策论为主，也考经史和诗赋。录取后，文策高者，特赐给“美官”，其次则给予出身。制举及第，原来没有出身和官职的，一般授从九品上阶或下阶的县尉，也有授给正九品下阶太子校书的。进士及第一般均为从九品下阶，制科起家比进士高一至二阶。原有官职的，可以升官，成绩特优的，可以升三至四阶。连续参加，连续登科者，可以迅速升迁，很快就可以做到五品高官，考试成了升官晋级的桥梁和跳板。制举因其设置的灵活性，便于广泛搜罗人才，与常科互补。此外，对于专业性强的官职，还设有特定的选官程序。例如技术专业官职的委任，由本部门机关诠注委任，后送吏部备案；司法官的委任，吏部须与刑部尚书共同研究决定，然后注拟。从这里可以看出，取用人才并不拘于一种，而且各有所专，颇能广开才路。但因取士过多，也不免冗滥，武则天当政时，“绯衣比青衣多，象板比木笏多”，以致有“补

阙连车载，拾遗用斗量”的讽咏。

科举取士有很多的优点。首先，鼓励竞争，公开选拔，而不以门第出身为圭臬，达到优中选优的目的，为国家选拔了大批优秀的治国之才。整个唐朝科举取士约一万人，这些官员能文能武，素质全面，“大者登台阁，小者任郡县”，能力很强，大大改变了唐代官员的群体素质。唐代的宰相中，百分之八十是进士出身，出现了一些有名的宰相如娄师德、张柬之等，可见科举的成效很大。其次，科举取士制度，打破了魏晋以来的门阀选官制度，促进了社会各个阶层的流动，使一些处于社会底层的士人也能通过科举考试步入仕途，一展平生抱负，有诗云：“新进士！好男儿！得志便扬眉！琼林恩赐宴！玉殿御颁诗！十载寒窗无人问！一举成名天下知！一朝首登龙虎榜，十年身到‘凤凰池’！”这样的事例屡见不鲜，如贞元进士张籍、咸通进士皮日休都出身寒苦。唐宪宗元和十一年（816），主持考试的李凉公所取进士 33 人，全部出身寒微，有人曾经赋诗：“元和天子丙申年，三十三人同得仙；袍似烂银文似锦，将相同日上青天。”这些官员拔自民间，洞悉民间疾苦，具有丰富的社会阅历，能够妥善处理政务，行政作风完全不同于那些纨绔子弟。

最后，科举考试的实行，推动了唐代的文学艺术，尤其是诗赋和书法艺术走向高峰。进士科要考诗文，而且以文采为胜，促使大批读书人埋头于诗书中，挑灯苦读，以求高中，从而促进了文学的繁荣，致使唐代的诗文，蜚声

四海，映照古今，诗歌尤其登峰造极。出现了大批诗人，可谓车载斗量，不可胜记。科举考试也讲求书法之美观，于是书法艺术也走向繁荣。科举取士推动了诗书与功名合而为一的趋势，许多官员能文能武，如善于用兵的裴行俭精于书法，褚遂良、张旭既是朝廷显宦，也是书法名家。



褚遂良书法

五 “萧关逢候骑，都护在燕然”——边疆官制

都护作为官名，始见于西汉宣帝时期设置的西域都护。设在乌垒的西域都护府，统领大宛及其以东诸国，兼督察乌孙、康居等游牧部落。当时以郑吉为长官，驻节乌垒城（今新疆轮台东），总领西域诸国，设官屯田，抗击匈奴侵犯。东汉时期也设过这个官职，班超曾经担任这个职务三十多年，魏、西晋设有西域长史府，有力地加强了西域和内地的政治经济联系。

唐朝国力强盛，疆域辽阔，与边疆地区的联系进一步加强。许多部落自武德时代（618～626）起就主动内附。自太宗年间起，唐朝先后平定了突厥、薛延陀等部，更多的边疆部族纷纷降附，唐王朝面临着如何处置众多归附民族的课题。由于数百年民族联系的不断加强，友好往来的不断增长，以及唐初统治者胸襟开阔，民族偏见较少，为

了有效行使对边疆地区的管理，唐太宗将治理内地的经验推广到周边，于少数民族地区列置州县，使各部首领管理本部。为管理这些州县，唐王朝又仿汉代西域都护府的建制在民族地区设置都护府。从太宗至武后，建立了安西、安东、东夷、安北、单于、北庭、昆陵、蒙池、安南九个都护府。到玄宗开元、天宝时，只剩下安西、北庭、安北、单于、安东、安南都护府，这就是著名的六都护府。都护的职责是“抚慰诸藩，辑宁外寇”，凡对周边民族之“抚慰、征讨、叙功、罚过事宜”，皆其所属。这六大都护府像六根擎天柱石一样，守护着国家边境的安全。都护府的出现，是唐初边疆地区民族关系发展的客观需要。

安西大都护府主要管辖天山以南地区，这一带原来由西突厥控制，贞观二十二年（648）唐军打败西突厥后，天山以南的小国纷纷归附唐朝，唐朝政府就在龟兹设立了安西都护府，统领龟兹、于阗、疏勒、鄢耆四镇，史称安西四镇。安西四镇是唐政府控制西域的军事基地，长年驻兵，对西域的安定起着重要作用。北庭都护府设立于长安二年（702），辖境东起伊州（今哈密），西至咸海，北抵额尔齐斯河及巴尔喀什湖，南依天山。景龙三年（709）改北庭都护府为北庭大都护府，管辖范围以天山以北和巴尔喀什湖广大地区为主，这是丝绸之路的重要通道，对于保障行旅安全，维护丝绸之路的畅通起了很大作用。安北大都护府设于贞观二十一年（647），管辖整个漠北地区，相当于今内蒙古乌加河以北、蒙古国全部、额尔齐斯河、叶尼塞河

上游和安加拉河、贝加尔湖周围地区。治所先设在古单于台（今内蒙古呼和浩特），后来移到漠南的受降城（今内蒙古包头）。单于大都护府管辖阴山河套一带，北距大漠，南抵黄河。治所设在云中故城（今内蒙古土城子）。安东都护府设于总章元年（668），最初管辖地域西起辽水，南尽高丽故土，治所初在平壤。后都护府迁至辽东，治所移至新城，主要管辖东北黑龙江下游两岸地区。调露元年（679）以交州都督府改置安南都护府，为岭南五府之一。治所在宋平（今越南河内）。辖境北抵今云南南盘江，南抵今越南河内、广平省界，东有广西那坡、靖西和龙州、宁明、防城部分地区，西界在今越南红河黑水之间。都护由交州刺史兼任，治所在宋平（越南的河内）。

各督护府长官都是朝廷命官，品级很高，大多是从二品或者正三品的大员。都护府的主要任务是对内安抚边疆地区的少数民族，征讨反叛，对外维护边疆地区的政治稳定，防御外敌入侵。都护府的政府机构设置大都护、副大都护、长史、司马以及各曹参军，出任都护者多为当朝有名的将领。如太宗时期安西都护为郭孝恪，中宗时期的安西大都护为郭元振，玄宗时期的安西副大都护为高仙芝，高宗时期的安东大都护是薛仁贵，这些都可谓一代名将。都护府所统兵马，有直属守边兵，主要由汉人组成，这是都护手下的基干力量，情势危急时有权征发少数民族的兵力。都护调兵一般事先请示朝廷，得到皇帝批准后方可发兵，当然在情况危急之时，因边疆距京师路途遥远，请示

不便，边关大帅可以先调后奏。都护府都设有屯田机构，负责军队的屯田事宜，以解决军需供应。

各都护府为边疆军政合一的最高政权机构，每个都护府以下设有若干个都督府、州和县，分别设置都督、刺史和县令等官员治理地方。如安西都护府下设鄢耆、于阗、康居、大宛等都督府。显庆二年（657）在中亚碎叶以东设置昆陵都督府，碎叶以西设置濛池都督府。后来隶属于西突厥的中亚诸国也归附唐朝，唐朝在于阗以西、波斯以东的十六国地区以及在阿姆河以北的昭武九姓国地域也划分了许多都督府和州县，上述地区都归安西都护府管辖。不过上述地区的大多数地方官都由各部族首领出任，保持了很大的独立性。安北都护府下设六个都督府和七个州，都是按照铁勒族各部落而划分的，部落首领出任都督和刺史。安东都护府建立后，也设置了九个都督府、四十二个州，以及100多个县。唐政府虽然用内地的行政区划对边疆地区进行治理，实际上各部落依然保持原来的社会结构，唐朝政府并不在这些地方征收赋税，征发兵役。不过如果边疆面临战争，各都督府以及州县要听从都护府调遣兵马，各部落首领要统兵出征。

中唐以后，由于中央政府权威不振，藩镇割据，政府自顾不暇，国力大跌，再也无力控制边疆地区。在这种情况下，边疆都护府建制存废不已，发生很大变化。具体而言有以下几种情况：一是安西与北庭两个都护府撤销，分别改为安西节度使和北庭节度使，管辖疆域大大缩小。后

来吐蕃势力兴起，阻断了河西走廊。走廊以西的地区全部被吐蕃王国和回纥汗国所占据，葱岭以西则为大食所占领。唐政府的势力向东缩回了几千公里，逼近了长安。二是安北和安东都护府虽然仍保存其名，但是辖区大大缩小，已经失去了往昔雄蕃大镇的威风，结果被分别划归朔方节度使和平卢节度使管辖。单于都护府则改为振武军，成为州一级的建制。三是安南都护府都护改由交州刺史兼任，辖区也大大缩小，云南则被南诏占领。可见随着唐朝国力的衰落，边疆属国就像断了线的风筝一样渐渐远去，或者被其他新兴势力消灭。威震一方的都护府也就日趋瓦解了。

都护府的设置对于巩固边防、维护国家安定、发展民族地区经济、加强各民族之间的联系，都起着十分重要的作用。如安西都护府管辖的“昭武九姓”和唐朝的联系就十分频繁，他们的舞蹈传入内地；吐火罗国的使臣多次来到中国，给唐朝带来了汗血宝马、玻璃、药物等；波斯商人的足迹遍及中国南北各地，他们的菠菜、波斯枣也输入中国。中国的丝绸、瓷器和纸张也不断输入国外，远销波斯、阿拉伯等国家，并由此转运到西方。总之，唐朝由于边境安然而和亚非拉国家有了广泛而深刻的联系，开拓了中国人的视野，丰富了中国的经济和文化生活。这一切都归功于中国对边疆地区的有效管辖。同时，都护府成为边疆地区捍卫领土、抵制民族分裂势力和外国侵略的中流砥柱。如肃宗末年，大将李元忠守北庭，郭昕守安西，英勇抵抗吐蕃的进攻，“吐蕃久攻不下”。“将军角弓不得控，都

护铁衣冷难着”，正是边疆将士的边疆喋血，才换来了唐王朝的长治久安。

六 “行则建节，府树六纛”——唐代节度使官制

唐朝初年，地方行政机构又恢复了州、县两级制度，郡政权作为承上启下的政权组织被撤销。州的长官称刺史，县的长官叫县令，一州下辖数县。为了监督州县的行政工作，唐太宗时期将全国划分为十道，定时派大员分赴各地，监察州县地方官的政务。唐玄宗时期将全国划分为十五道。唐肃宗时期在各道设置观察处置使，成为固定的官职，并且很快演变为统辖数州，以治民为主兼理军政的地方行政大员，于是地方州、县两级制变成道、州、县三级制，地方势力逐渐膨胀，为以后的藩镇割据埋下了祸根。

唐朝中央政权为了对外用兵，常在边境地区设立一些军事重镇。唐高宗、武后时期，突厥、吐蕃、契丹强盛，屡次入掠内地，战事频繁。为了加强防御力量和改变临时征调的困难，这类屯戍军设置愈多，并逐渐制度化，形成有固定驻地和较大兵力的军、镇、守捉，各自置使。军、镇、守捉使是差遣的，还保留征行的组织。与此同时，行军大总管也逐渐演变成统率诸军、镇、守捉的大军区军事长官，原来有“行军”含义的“道”，如葱山道、交河道、昆山道，也演变为大军区的道，如朔方道、陇右道等。于

是长驻专任的节度使应时出现。高宗以后，由中央派出的行军总管或经略大使，常受敕节度诸军，因而渐获诸军节度大使的名称，但还不是固定职衔。节度使成为固定职衔是从睿宗景云二年（711）四月以贺拔延嗣为凉州都督充河西节度使开始的。至玄宗开元、天宝间，北方逐渐形成平卢、范阳、河东、朔方、陇右、河西、安西四镇、北庭伊西八个节度使区，加上剑南、岭南五府经略使共为十镇，始成为固定军区，各有受其统属之州、军、镇、城。节度使为差遣职名，例以所驻州都督、大都督长史或都护为其本官。为了强化其威权，受命时赐双旌双节，“旌以专赏，节以专杀”，象征着他代表皇帝行使赏罚之大权，得以军事专杀，行则建节、府树六纛（大旗），威仪极盛。有的节度使管辖数军（军是边境上的重要军事据点），称之为某军节度使，如平卢军节度使；有的以道命名，如山南东道节度使。又常以一人兼统两至三镇，多者达四镇，威权之重，超过魏晋时期的持节都督，时称“节镇”。节度使直属军队的军官有都知兵马使、兵马都指挥使、都头、押衙、虞侯等高级军官，文职幕僚有行军司马、参谋、掌书记、判官、推官等。节度使的僚属，都由节度使辟举，然后上报朝廷批准。节度使很有实权，不仅是一道的最高军事长官，而且还兼任一州的刺史，有的甚至兼任一道的治民长官观察处置使、度支使和营田使，把一道的军政、民政、财政、司法监察大权集于一身，身拥地盘、军队、财富，成为不折不扣的地方诸侯。同时边镇兵力雄厚，内地空虚，逐渐

形成外重内轻的局面。以天宝初年的兵力分配而言，全国有军队57万人，而15镇拥有兵力达49万，还有马匹8万多，精兵强将都聚集在边镇。加上唐玄宗沉溺于声色犬马之中，对逐渐强大起来的边镇失去了警惕，因而势力逐渐坐大的藩镇产生了中原问鼎的野心。

天宝十四载（755），拥有大兵15万、早已羽翼丰满的平卢、范阳、河东三镇节度使安禄山以请诛杨国忠为名，起兵反唐，一路长驱直入，势如破竹，直逼长安。唐玄宗被迫带上后宫妃子出逃，并命令各地节度使起兵勤王。历经九年之久，唐王朝才把叛乱削平。但是在平叛过程中已经坐大的藩镇势力已经桀骜难制。同时在平叛过程中，唐王朝对在内地掌兵的观察处置使、刺史也纷纷加上节度使的头衔。因此，在安史之乱之后，大小藩镇相望于内，大者连州十余，小者犹兼三四，各拥地盘，各掌兵甲，不听中央政府调度，以致形成藩镇割据局面。

唐王朝不甘坐视，先后和藩镇割据势力进行了两次激烈较量，试图重振朝纲，恢复往昔的权威。第一次发生在建中二年（781）。当时节度使李宝臣病死，其子李惟岳继任，并要求唐王朝中央政府予以追认，遭到唐德宗的拒绝。为了世袭的特权，李惟岳联合魏博镇节度使田悦、淄青镇节度使李纳、山南东道梁崇义起兵反唐。唐德宗也不甘示弱，用加官进爵的手段，调动其他各镇节度使讨伐叛逆。经过长时间的较量，唐军最终击败了李惟岳、梁崇义、李纳和田悦，全国政局为之一振。但不久卢龙镇节度使朱滔

表面上的统一是靠不住的，也经不起时间考验。元和十五年（820），唐宪宗被宦官刺死，其子李桓即位。于是各镇相继叛乱，唐朝又成了藩镇把持的天下，导致“郡将自专，常赋殆绝，藩镇废昌，不自朝廷。王室日卑，号令不出国门”。唐王朝的最后三任皇帝先后被藩镇势力杀死，最后，唐王朝被节度使朱温取而代之。

七　南衙北司之争——唐末中央政治评议

南衙是指唐朝文武百官议政的所在。帝王将相高官大员在其中处理军国政务，并向全国发号施令，是全国的最高权力中心。北司即内侍省，因设在皇宫北面，故名之北司。北司是侍奉后宫饮食起居的机构，省内清一色的是宦官，由内侍监、少监、内侍等宦官负责，职掌传达诏旨、守御宫门、晒扫庭院、内库出纳以及其他杂务。下设掖庭局、宫闱局、内仆局、内府局、太子内坊局等部门。作为皇室的奴仆，他们地位卑贱，人物卑琐，品级低下，与位居南衙的高官大员自然不能相提并论。可是时非昔比，有朝一日，进士出身的高官大员竟然匍匐在宦官脚下，仰其鼻息。这是发生在唐朝末年的中国历史上有名的第二次宦官时代。

唐朝初年，宦官数量不多，地位低下，像其他王朝的宦官一样，每天在皇宫里尽职尽守，根本接触不到朝政。

表面上的统一是靠不住的，也经不起时间考验。元和十五年（820），唐宪宗被宦官刺死，其子李桓即位。于是各镇相继叛乱，唐朝又成了藩镇把持的天下，导致“郡将自专，常赋殆绝，藩镇废昌，不自朝廷。王室日卑，号令不出国门”。唐王朝的最后三任皇帝先后被藩镇势力杀死，最后，唐王朝被节度使朱温取而代之。

七　南衙北司之争——唐末中央政治评议

南衙是指唐朝文武百官议政的所在。帝王将相高官大员在其中处理军国政务，并向全国发号施令，是全国的最高权力中心。北司即内侍省，因设在皇宫北面，故名之北司。北司是侍奉后宫饮食起居的机构，省内清一色的是宦官，由内侍监、少监、内侍等宦官负责，职掌传达诏旨、守御宫门、晒扫庭院、内库出纳以及其他杂务。下设掖庭局、宫闱局、内仆局、内府局、太子内坊局等部门。作为皇室的奴仆，他们地位卑贱，人物卑琐，品级低下，与位居南衙的高官大员自然不能相提并论。可是时非昔比，有朝一日，进士出身的高官大员竟然匍匐在宦官脚下，仰其鼻息。这是发生在唐朝末年的中国历史上有名的第二次宦官时代。

唐朝初年，宦官数量不多，地位低下，像其他王朝的宦官一样，每天在皇宫里尽职尽守，根本接触不到朝政。

唐玄宗时期，宦官数量增加到3 000人，其中有些宦官还有品级，仅五品以上的宦官就有1 000多人。宦官高力士尤其受到玄宗重用，凡是四方上奏的文表奏章，玄宗先让高力士批阅，往往小事立决，大事才交给皇帝决定。许多朝廷官员开始巴结高力士，连皇太子李亨都以“二哥”呼之而不名，一些公主驸马称之为“老太爷”。当然，高力士并没有专权独断，真正揭开宦官专权大幕的是安史之乱。由于皇帝对将领们充满猜忌，开始重用宦官。尤其是宦官李辅国在灵武拥立肃宗即位，使皇帝对宦官的信赖程度加深，开始任命宦官临军，监视统兵将领。当时肃宗以太子李豫为天下兵马大元帅，以宦官李辅国为判元帅府行军司马，所有兵符军号均由其掌管，实际握有指挥大权。郭子仪领军时，唐肃宗又以宦官鱼朝恩为“观军容宣慰处置使”，时常对郭子仪的作战行动进行掣肘。代宗李豫即位后，在所有军队中都设有宦官监军，防止将领叛变。但是这样的安排结果却适得其反，宦官监军时，往往抽调大批精锐作为自己的卫队，军事将领统带的都是老弱病残。宦官根本不懂军事指挥，却干预将领的用兵。遇到战争胜利，则把战功归到自己头上，一旦军事失利，就把责任推到将领身上。因此，统兵将领对这些宦官多加蔑视。潞州节度使刘悟就因为监军刘承恩经常肆意凌辱他，一怒之下，拔刀将其杀死。杀掉监军形同造反，刘悟只好造反。仆固怀恩是平定安史之乱的勇将，满门忠烈，为国捐躯者达46人，可是宦官骆奉仙却诬告他造反，仆固怀恩不愿冤死于监狱，于是

被迫“造反”。

德宗时期设立护军中尉两人、中护军两人，全部由宦官担任，统领负责警卫京师的禁军队伍。此后，宦官掌管禁军成为制度。宦官以这一武力为基础，开始走向篡权干政之路。代宗时还以宦官两人充当内枢密使，主掌机密，承宣诏命，这两人和护军中尉合称“四贵”。宦官掌握武力，又掌管机密，口含天宪，就可以肆意弄权。他们有权任免将相大臣，地方上的节度使也多从禁军将领中选拔，并且成为他们的政治同盟者。如此一来，宦官势力遍及朝野，遥相呼应，盘根错节，难以撼动。南衙的朝官们，无拳无勇，无兵无将，只得看宦官们的脸色行事，南衙逐渐演变成了北司的从属机关，具体承办一些北司交代的事务。家奴一跃成为王朝的主人，并左右皇帝的废立。唐朝的穆宗、敬宗等七个皇帝基本上都是由宦官拥立的，顺宗、宪宗和敬宗则死于宦官之手。由此可见，唐朝的宦官势力有多大。

宦官专权给唐朝政治带来很大伤害。唐朝皇室和南衙的大臣不甘心成为宦官的傀儡，因此，统治集团内部经常发生反对宦官集团的斗争，即南衙反对北司的斗争。宦官北司的势力兴起，虽操纵君主废立，然而有些皇帝不愿甘当傀儡，与南衙官员联合起来，与北司相抗衡。第一次发生在唐顺宗时期。顺宗重用王叔文、柳宗元、刘禹锡等人，进行政治革新，首要目标就是除掉宦官势力。经过周密策划，王叔文计划派老将范希朝、韩泰接管禁军，翦除宦官

的武装。但是禁军中布满了宦官势力，这一计划没有成功。由于急于求成，暴露了政治意图，宦官开始反击。他们策动地方节度使韦皋、裴均等人向朝廷施加压力，要求顺宗归政于太子。迫于藩镇压力，不得已，顺宗让位于太子，以求平安。接着宦官对王叔文等人进行清算，改革派随之土崩瓦解。

第二次斗争发生在文宗李昂时期。唐文宗的爷爷唐宪宗是被宦官拥立上台的，虽然对付藩镇很有成绩，结果却被宦官杀死，他的父亲唐穆宗也是宦官手中的玩物。穆宗死后，唐文宗的哥哥李湛即位，是为唐敬宗，敬宗上台两年又被太监杀害，穆宗的次子李昂又被宦官拥上皇帝宝座，是为文宗。文宗亲眼目睹了这些宫闱政变，胆战心惊之余，决心除掉宦官，为祖宗报仇雪恨。于是重用郑注、李训两人，准备再次与宦官势力相搏。郑注和李训二人都有着丰富的政治斗争经验。他们先拿与宦官有勾结的朝臣开刀，把他们一个个赶出朝廷，同时利用宦官之间的矛盾，拉拢宦官中势力最大的神策军中尉王守澄（神策军是保卫皇帝的禁军，藩镇中也有许多悍将出身于神策军），先后用计处死了与王守澄争权的大宦官韦元素、杨承和。接着拉拢王守澄手下的宦官仇士良，让王守澄升任神策军观军容使，把王原来的职务神策军中尉让给仇士良，剥夺了王的兵权，然后用一杯毒酒结果了王守澄的性命。这一切做得天衣无缝，丝毫没有引起其他宦官的警觉。可是到后来依然功亏一篑。李训在条件不成熟的情况下，设计了“天降甘露”

的骗局，邀请大小宦官前来观看，然后一网打尽。可惜被大宦官仇士良看出破绽，他和宦官们劫持了文宗，然后指挥禁军大肆屠杀，李训、郑注等人被杀，死于这场事变的朝臣不计其数，史称“甘露之变”。

从此以后，李唐王朝不思振作，甘愿做宦官的傀儡。如唐懿宗就终日宴游，不理朝政，“天下事皆决于北司”。唐僖宗时，宦官和朝臣的斗争又趋激烈，他们各自拉拢藩镇势力以为援手。宦官韩全诲勾结凤翔节度使李茂贞，宰相崔胤拉拢定武军节度使朱温，两大集团互相争斗，势同水火。后来李茂贞失败，朱温对宦官大开杀戒，将他们“斩杀略尽”。接着又大肆屠戮朝臣，并且听从谋士李振的建议，将他们的尸体全部抛进黄河，使他们由“清流”完全变成“浊流”。从此以后，“朝内缙绅为之一空”。南衙北司的斗争也随之成为历史。

第五章
两宋辽夏金元官制

一 “二府”——宋代的中枢官制

宋朝初年，中央行政机构的设置依然沿袭唐代。中央设置三师（太师、太傅、太保）和三公（太尉、司徒、司空）。宋徽宗时，权臣蔡京当政，废三公，另置三孤（少师、少傅、少保），三师仅是对贵族宗室的加官、赠官名号，没有实权。尚书、中书、门下三省的机构依然设置，但是三省长官官位尊崇，很少授命于人，即便是授予这些官衔的官员，也不参与朝政，只是作为少数重臣的荣誉虚衔或者死后的赠与。另外，各“殿学士”为宋朝最高级职别衔名。朝廷设此，特用以恩宠离任的宰相和执政，“学士之职，资望极峻，无吏守，无职掌，惟出入待从备顾问而已”，都是虚职。真正的最高国务处理机关是掌管军事的枢密院（西府）和掌管政务的中书门下（政事堂、东府），共同行使行政领导权，并称为“二府”。

北宋前期一百多年的时间里，宰相的设置多沿袭唐制，即拥有“同中书门下平章事”的官员是宰相，有“参知政事”名号的官员是副宰相。上述头衔多加在尚书左（右）仆射、中书侍郎或者门下侍郎等官员身上，因此有的宰相称为“尚书左（右）仆射同平章事”，有的称“中书（门下）侍郎同平章事”。资望深的宰相往往加上一些荣誉头衔，如太尉、太保、司空等，以示尊崇。资历稍浅但又为



明代画家刘俊画的《雪夜访普图》

皇帝信任的大臣，可以加“同平章事”，以便参与朝政。宋朝初年以“半部论语治天下”闻名的赵普先是以“门下侍郎同平章事”的身份参与朝政，为皇帝出谋划策，后来升迁为尚书左仆射兼门下侍郎同平章事，其实就是当朝的宰相。被宋太宗称为“大事不糊涂”的吕易直，也是以户部尚书加同平章事参与朝政。王旦、范仲淹等人则是以“参知政事”的名号参与政务，这时的宰相无定员，一般为三至五人。

宋神宗元丰年间，宋朝的官制有所变动。以尚书左右仆射为宰相，左仆射兼门下侍郎为正宰相，右仆射兼中书侍郎为副宰相。如司马光就曾任左仆射兼门下侍郎，吕公度曾任尚书右仆射兼中书侍郎。但是正副宰相之间的职权是不平衡的。本来正宰相的权力要大于副宰相。可是事实不然。副宰相身在中书，执掌议政、取旨和出令，事权就重一些。神宗时期，右仆射兼中书侍郎蔡确权力就比左仆射兼门下侍郎王珪要大，论名分，蔡确却低于王珪，这就使得他们相互牵制，不能独掌大权。同时中书和门下两省又设立了专职侍郎，他们和尚书左右丞替代了原来的参知政事，成为事实上的副宰相。

高宗建炎三年（1129），南宋的中枢机构再次发生变动，以尚书左右仆射加同平章事为宰相，门下与中书两侍郎为参知政事，即副宰相，废除了尚书左右丞。这时的宰相数目少，权力集中。这是当时的政治军事形势决定的，金兵不时南下，军务繁兴，政务需要集中处理。相权集中

后，必然开始膨胀。汪伯颜任左仆射时，“专权自恣”；黄潜善任右仆射时，逐走主战派李纲，杀死太学生陈东、欧阳澈。秦桧更是历史上出名的权相，掌权时间长达19年，两度出任宰相的赵鼎因为与秦桧意见不合，而被他一贬再贬。秦桧还以“莫须有”的罪名处死了抗金名将岳飞。

宋孝宗乾道年间，又改尚书左右仆射同平章事为左右丞相，以虞允文为左丞相，梁克家为右丞相，副宰相仍然称为参知政事。从此以后，侍中、中书令、尚书令等官名完全废除。

除了上述官职为相职外，宋朝史书中还有“平章军国重务”、“同平章军国事”等官衔，这些也是宰相称呼，但是比较稀少，主要用来尊崇元老重臣。北宋时期的大臣文彦博，前后居官50多年，历经仁宗、英宗、神宗、哲宗四朝，堪称四朝元老，最后在哲宗朝被任命为太师、平章军国重事。吕公度也是四朝元老，曾经和司马光一同辅政。这些大臣可以数日一朝，也可半月一朝，但大多年老，不怎么参与政事。当然有的“平章军国重事”握有实权。宋宁宗时，外戚韩侂胄加“平章军国重事”，大权独揽，一日一朝，相印在他的府第，位居左右丞相之上。宋度宗时的贾似道，也是以太师之尊，加平章军国事，总揽朝政。其私宅西湖葛岭成为事实上的小朝廷。

“二府”中的另一府就是枢密院。枢密院起源于唐朝末年，唐代宗设枢密使，由宦官担任，典掌机要，出纳王命。后梁时期太祖朱温也是以亲信朝臣出任枢密使，仍然典掌

机要，并且备皇帝顾问，但已经不是宦官出任了。后唐时，枢密使很受重用，“军国大政，天子多与之谋”，宰相仅仅“受成命”。枢密使之任，重于宰相。由于当时列国纷争，战事频繁，各个政权都以武事为重，所以枢密使多掌管军事机密，枢密院逐渐演化为最高军事机关。枢密院的设立，一个主要意图是收地方军权，以削弱地方武装割据势力，同时，也有存在分宰相之权的意图。宋初帝王企图借此使二府各司其职、互相牵制。这种意图的贯彻实施，是从太祖开始的。太祖以唐末为鉴，喜欢大权独揽，对臣下相互接纳非常警惕。有一次，宋太祖听说赵普之子迎娶枢密使李崇矩的女儿，“即令分异之”。表明了太祖企图分民政与军政为二途的用意。太宗即位，二府独立行事的倾向更加明显，雍熙三年（986）征战契丹，“上独与枢密院计议，一日至六召，中书不预闻”。二府的序位本来有高下之分，中书居枢密院之上，但统治者又给予枢密院很大权力，因此造成二府之间权力纷争。二府冲突正是太祖、太宗有意识引导的结果。二府的矛盾冲突，造成极大的“内耗”，影响中央权力机构的正常运转，宋代中央机构办事效率低下、官僚拖沓作风盛行与此有关。

二　“杯酒释兵权”——宋代的军事机构

宋太祖赵匡胤即位后不出半年，就有两个节度使起兵


宋太祖

反对宋朝。宋太祖亲自出征，才把他们平定。宋太祖心里对执掌兵权的将领总不大放心。在赵普的谋划下，到了公元961年的一天，宋太祖在宫里举行宴会，请石守信、王审琦等几位老将喝酒。酒过几巡，宋太祖命令在旁侍候的太监退出。他拿起一杯酒，先请大家干了杯，说："我要不是有你们帮助，也不会有现在这个地位。但是你们哪儿知道，做皇帝也有很大难处，还不如做个节度使自在。不瞒各位说，这一年来，我就没有一夜睡过安稳觉。"石守信等人听了十分惊奇，连忙问这是什么缘故。宋太祖说："这还不明白？皇帝这个位子，谁不想坐呀？"石守信等听出话音来了。大家着了慌，跪在地上说："陛下为什么说这样的话？现在天下已经安定了，谁还敢对陛下三心二意？"宋太祖摇摇头说："对你们几位我还信不过？只怕你们的部下将士当中，有人贪图富贵，把黄袍披在你们身上。你们想不干，能行吗？"石守信等听到这里，不由魂飞魄散，感到大祸临头，为避杀身之祸，连连磕头说："我们都是粗人，没想到这一点，请陛下指引一条出路。"宋太祖说："我替你们着想，你们不如把兵权交出来，到地方上去做个闲官，多置良田美宅，给子孙留点家业，快快活活度个晚年。这样我们君臣彼此毫无猜疑，不是更好吗？"石守信等齐声说："陛下给我们想得太周到啦！"第二天上朝，

每人都递上一份奏章，说自己年老多病，请求辞职。宋太祖马上照准，收回他们的兵权，赏给他们一大笔财物，打发他们到各地去做节度使。历史上把这件事称为“杯酒释兵权”。后来，宋太祖用同样的手段解除了其他一些节度使的兵权。

这一事件的发生并非偶然。自唐朝末年以来，藩镇割据，将领弄权，朝廷大权旁落，皇帝如同虚设。五代十国的统治者都是割据一方的军阀，对他们来说，“今世天子，兵强马壮则为之尔！宁有种乎”？这既是对皇权的蔑视，也是对拥有甲兵的自信。只要拥有了一定的武装，军阀们就可以在自己的地盘上称孤道寡，黄袍加身，实在容易得很。宋太祖就是因为掌握了兵权，才在陈桥驿黄袍加身的，对此自然有着更深的体会，因此上台后就对军事机构进行了一系列变革。

宋朝以枢密院为最高军事行政机构，设枢密使、知院事史为长官，以同知院事、枢密副使、签书院事、同签书院事为副长官，佐助皇帝执掌兵政。以下设有北面房、河西房、支差房、在京房、教阅房、兵籍房、民兵房、吏房、知杂房等办事机构。枢密院主要职掌“军国机务、边备、戎马之政令、出纳密令，以佐邦治”。凡是侍卫诸班入值，内外禁兵招募，以及军官的升迁赏罚，都由枢密院掌管。但是枢密院没有指挥和调动军队的权力，这从出任枢密院长官的身份即可看出。据有的学者考证，在北宋一代，枢密院正职（包括枢密使、知枢密院事、领枢密院事及判枢

密院事等）共73人，其中文职出身者54人，武职出身者19人，文职出身者人数占总人数比例的73.9%，而武职出身者仅占总人数比例的26.1%；枢密院副职（包括枢密副使、同知枢密院事及签书枢密院事等）共129人，其中文职出身者108人，武职出身者为21人，文职出身者人数占总人数比例的83.7%，武职出身者仅占总人数比例的16.3%。其中从至和三年（1056）到北宋灭亡（1127）为止，枢密院正职一直由文官独自连续担任，前后达71年之久。枢密院内武官不仅有人数逐渐下降的趋势，而且武职出身者的实际地位和影响力也在明显下降。大致而言，宋初枢密院武职出身者尚有较高的地位和一定的权力，到宋真宗以后，其地位和权威便日益降低。特别是在宋仁宗时期，武将出身的或为庸碌之辈，或为小有军功者，几乎成为摆设。嘉祐以后，枢密院实际上成为文臣的一统天下，武将则几乎被清除殆尽。在南宋也有武将出任枢密院长官，如韩世忠、张俊曾经出任枢密使，岳飞曾经出任枢密副使，不过都是由于南宋时期危险的战争形势，而且出任者多在军中领兵作战，未在朝中理事。当时文臣不仅在朝廷主宰了军队的最高指挥权，而且在战场上也成为方面军的统帅。如夏竦、范仲淹、韩琦及庞籍等文臣都是西北前线的指挥官，而武将只能扮演副手和下属的角色。枢密院的主要作用是制约统兵将领，是宋王朝一贯坚持的重文轻武、以文制武政策的具体体现。

宋王朝的精锐军队是禁军。宋太祖在后周时就是禁军

的高级将领。此时禁军不再设置最高统帅，废除了殿前都点检、副都点检等高级军队职务。同时，把禁军二司（殿前司和侍卫马步军司）分为三衙，即殿前衙、侍卫马军衙、侍卫步军衙，三者鼎足而立，互不统属。每衙中各设都指挥使、副都指挥使和都虞侯，共计九员，作为三衙统兵官。三衙管辖全国的禁军，侍卫马、步军司还在名义上管辖各地的厢军。而三衙又各统一部分兵力，以便互相制约，其目的是为提高和巩固皇权，防止兵变。三衙的将领则使用一些资历较浅、容易驾驭的军官出任，并且时常调换。三衙的将领只是负责训练军队，演练阵法。至于禁军外出作战，则由皇帝另外指派将领率领。宋朝一般用文臣主持的枢密院与三衙互相牵制，实行以文制武，禁军的调动和移防要听命于枢密院，而枢密院直接听命于皇帝。更让人叹为观止的是军队实行“更戍法”，禁军的驻防地点每隔几年要更换一次，而将领却原班不动，目的是造成“兵无常帅，将无常帅”，“兵无常将，将无常兵”的局面，隔断帅、将、兵长时间接触而形成的人臣关系，结果造成兵不识将，将不识帅，使将帅不得专其兵。禁军的布防是按照“守内虚外”的方针进行的。禁军的精锐部队有一半左右驻防在京师附近，其余则戍守全国各个要地，至于边境地区只驻防少量禁军，以免外重内轻，尾大不掉。这与唐朝的军事布防正好相反。宋太宗曾经说：“国家若无外忧，必有内患。外患不过边事，皆可预防。惟奸邪无状，若为内患，深可惧也。帝王用心，常须谨此。”这番话传神地说明了宋朝军

事如此布防的意图。

宋太祖对于养兵有一套理论，他认为“荒年百姓造反，军队不会反。丰年百姓不会造反，而军队有可能造反”，因此，每当遇到大灾大荒之年，他就大量扩大兵员，强壮的选入禁军，不合格的充作厢兵。这样一来，农民造反的骨干力量就转化为镇压造反者的力量。当然这无疑会造成兵员数量的膨胀。宋太祖末年，全国有军队 37 万多人。到宋英宗时达到 116 万人，九十年间，军队增加了两倍多。

禁军外出作战，由皇帝另派将帅，并且由皇帝制定作战计划，遥控军队的军事行动。为了监视将帅的行动，常常利用太监充任监军，或者干脆以文臣领兵打仗。如向敏中曾经指挥西北战事，范仲淹、韩琦也先后担任西北边防统帅。文人本来不擅长军事，因此，宋朝的军事行动往往败多胜少，边患连连。夏竦指挥西北边防时，就被西夏人所轻视。王钦若出镇大名，看到辽兵从城下经过，吓得烧香拜佛，祈求上天保佑。宋朝边防不振，这是原因之一。

北宋对军事机构和军队组织的改革，对解决藩镇割据、武人拥兵称雄的现象是起了很大作用的。但是由此而来的矫枉过正，却种下了“积贫积弱”的恶果，如实行兵将分离的政策，带来了兵将互不熟悉、军队指挥不灵的弊端，军队的战斗力被大大削弱。虽然北宋豢养了百万大兵，是当时各个并存的政权中最多的，却依然抵挡不住辽和西夏的进攻，屡屡丧师失地，不得不以每年付出巨额的白银丝茶来换取边境的安宁。

三　文臣知州事——宋代的地方官制

宋太祖对唐朝末年以来节度使因权重而形成的割据之祸深有体会，他认为100个儒臣的贪污所造成的危害，也比不上一个武将造反所造成的危害大。因此，他采纳了谋士的建议，对地方政权机构进行了精心设计，以消除地方的离心倾向。

宋朝的地方行政机构分为路、州（府、军、监）、县三级。路是地方最高行政机构。宋太宗时，将全国划分为15路，宋仁宗时有18路，宋徽宗时有26路。南宋版图大为缩小，故只设了16路。“路”的行政机关是“四司”：经略安抚司、转运司、提点刑狱司和提举常平司，这些机关分别掌管一路的军事、财政、民政、司法、监察等方面的事务。转运司又叫“漕司”，执掌一路的财赋之权，负责征收下属州县的皇粮国税并解送中央，同时审查各州县的财政收支情况，监督州县官员的行政工作，惩处不法官吏，战争时期则负责调运军需物资。转运司长官叫转运使，其他官员还有转运副使、判官等。提点刑狱司，又称“宪司”，主管一路的司法刑狱、社会治安、军用物资的守护以及地方保甲事务，宪司的长官叫提点刑狱公事，资历浅的叫同提点刑狱公事，也有监督地方官吏之权。提举常平司又叫“仓司”，主管常平义仓、赈济灾荒、治理河道等事务，长官叫

提举常平使，也有监察权，以上合称“三监司”。经略安抚司又叫“帅司”，宋朝初年只设在边境，以后遍设于内地，长官安抚使，官阶正三品，也有由二品大员出任的，叫做“安抚大使”。帅司下设参谋官、参议官等官员，主要负责一路的军事和行政事务，但是安抚使没有财权，其行政权也不完整，治民权往往被下属州县分解，同时要接受监司的监督。帅司虽然主管军事，但是出任帅司的往往都是文人，不擅长军旅事务，有些还是中央大员临时派去担任这个职务的。如尚敏中以参知政事的身份出典永兴军，文彦博、明镐出任河北安抚使，夏竦出任山西经略安抚使。上述四司之间互不统属，都直属中央，彼此相互制约，任何一司都不能左右一个路的局面，四个司合起来才能完整地构成一个政权机关的所有职能。此外，在有些路，根据实际情况和政务处理的需要，还临时设置招讨使、招抚使（少数民族地区）、提举茶马司（少数民族地区的茶马交易）、提举市舶司（商业中心和港口码头）、提举坑冶司（出产矿产的地方）等官。这些职务有的由四司长官兼任，有的由中央派出官员担任，他们与四司长官之间是平行关系，都直属中央。这样，一路的职权被众多机构分割，由众多官员所分任，削弱了地方长官的职权。

路的下一级行政单位是州。唐末以来州的长官如节度使、观察使、刺史等官名依然存在，但是都是虚职，如节度使作为贵重头衔授予亲王及少数有资望的大臣。州的具体行政事务另有朝廷派遣的京官带原衔前往视事，称为

“权知某州”，简称“知某州事”或者叫“知州”，也就是权且代理某州的兵民事务。如范仲淹曾经以户部郎中的身份知延州，冯京以翰林学士的身份知开封府，苏轼以翰林学士的身份知杭州。由此可见，出任州（府、军、监）政务的官员本是京官，属于临时差遣，数年一换，不能专任一方；同时他们也都是文官，“以文臣知州事”，有效地避免了武人割据称雄之祸，有利于加强中央对地方的控制。

在宋朝，与州相同行政级别的政权机关还有府、军和监。一般而言，京师、重要城镇以及皇帝即位之前曾经任过职务的地方，都设立府这个行政单位，如开封作为北宋的都城就设府；江宁府原来称为升州，宋仁宗即位前曾经受封此地，仁宗即位后，改升州为江宁府。“军”一般设在边疆或者内地的战略冲要之区，有时下辖数县，有时仅辖一县。“监”设在产盐或铁的矿区，下辖区域大小不等，视矿区大小而定，如宋朝的仙井监产盐，利国监产铁。宋朝版图最大时，共设38个府、254个州，5个军、4个监。至于官员设置方式，也视同一律，由朝官出任知府事、知军事、知监事，如包拯以龙图阁大学士的身份知开封府，吕大放以朝官的身份知永兴军。如果以二品以上大员或者带中书、枢密院使的职衔出任者，称为“判某州（府、军、监）事”，如王安石以镇南军节度使、同中书门下平章事的身份判江宁府，也就是以宰相的身份出任地方官。在州一级的机构内，还设有“通判”一职，也以京官出任，大的府、州设两员，小的设一员，主管财政，也有权处理政务，

拥有监察权，职位显要，可以随时向皇帝奏报地方官的言行，对州府长官牵制很大。

宋朝州（府、军、监）的属官设置和前代一样，如州有录事参军、司理参军、判官、推官等；府有司录参军、功曹、户曹、兵曹、法曹等属官，这些属官是真正的具体政务处理者。州府属官往往由初中进士的官员担任，以便历练吏治、熟悉政务，如范仲淹中进士后，担任广德军司理参军，欧阳修中进士后，被授予河南府的推官。

宋代的县也分多种，有赤县（京城开封府的属县）、畿县（京城外的郊县）、望县（4 000 户以上）、紧县（3 000 户以上）、上县（2 000 户以上）、中县（1 000 户以上）、下县（1 000 户以下）。宋朝最盛时设县 1 234 个。县级长官也是由京官出任，称为“知县事”，并且数年一换，更迭频繁。

综上所述，宋代的地方官制比较复杂。其地方长官并非正式专任的地方官，而是由在中央任职的朝官出任，按照其在京时的品级高低出任不同职务的地方官，而且地方官属于临时差遣性质，任期短暂。这改变了以往地方官有专职、专员、专门级别、专门官阶的现状，剥夺了以前地方官“专地、专兵、专利、专杀”的种种事权。其次，所有临时差遣到地方任职的官员都受到严密监督，如州府有通判，路有三监司。再次，所有地方官都由文职官员出任，“以文臣知州事”作为一种制度创新，也为后来的王朝所效法。最后，地方上不再出现总理全局的最高行政长官，一

级政府的事权被众多互不统属的官员所分割，任何一位官员都很难左右一级政府的事务。不过这并不影响地方政务的处理和运转，众多职务合起来就构成了完整的政务处理单位。

宋朝地方官制设计精密，颇具用心，确实使地方官无法专权，但是同时也造成了机构庞大、冗官众多、机构重叠等缺陷，而且由于事权不一，导致了整个权力机构运转不灵、号令不一、行政效率低下的弊端。嘉祐八年（1063），国家官吏“十倍于国初”，不仅浪费了大量的财政收入，而且造成整个官僚机构臃肿、低效、无能。

四　祠禄之制——宋代官员的俸禄及致仕

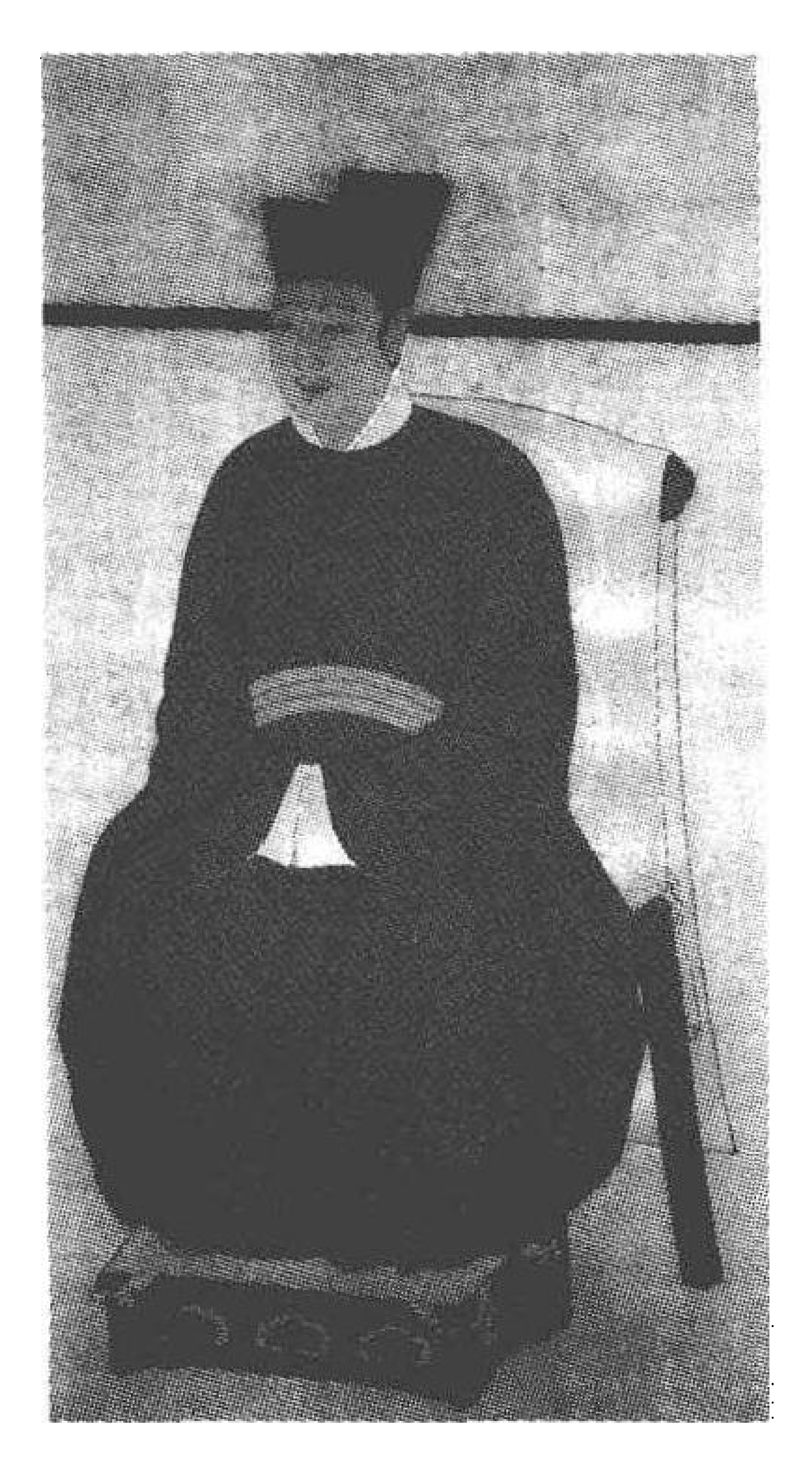
宋朝官员的待遇特别优厚，主要表现在官员的俸禄标准高，俸禄的内容丰富。这一切都使得宋代大小官员锦衣美食，奢侈无度，为官数载，一世富贵。

两宋时期，官员的官阶等级实行九品制，即从一品至九品，各分正从，一共十八级。宋神宗改革官制，分别阶官和职事官，用阶官定俸禄，阶官的俸禄称为“料钱”。这个官阶等级是大小官员领取俸禄多少的依据。正一品官员，每月领到禄米 150 石，俸钱 12 万文，另外每年还领到绫 20 匹、罗 1 匹、绵 50 两。一品以下各有等差，到从九品官员，每月领到禄米 5 石、俸钱 8 000 文，另外每年有绵 12 两。

真宗大中祥符五年（1012）官员首次大幅度加薪，仁宗嘉祐年间正式制定“禄令”，宰相、枢密使月俸高达三百贯（古代穿钱的绳索，把方孔钱穿在绳子上，每一千个为一贯，1 贯等于 1 000 钱)。

由于宋朝实行任官差遣制，官员的官阶与职位分离，如果皇帝没有派他出任某一职务，官员就不能出任具体的职务，这样的官员就成为只领俸禄而不视事的闲官，这样的闲官叫做“寄禄官”，他们只能根据自己的官阶领取相应的俸禄。如果他们出任地方某官，知某府或者某州，那么不仅可以领取原来官阶所规定的俸禄，而且也能领取州府长官的俸禄，即兼官也兼俸，这叫“职钱”，这样的官叫做“职事官”。如王安石以同中书门下平章事的身份判江宁府，他的收入包括宰相级官员的俸禄和州府级官员的俸禄，数目相当可观。再如包拯“倒坐南衙开封府”时，身上有 3 个职务，即龙图阁直学士、尚书省右司郎中、权知开封府事。按宋仁宗嘉祐年间颁布的《嘉祐禄令》，包拯作为龙图阁直学士，每年有 1 656 贯的货币收入，还有 10 匹绫、34 匹绢、2 匹罗和 100 两绵的实物收入；按《宋史·职官志》，包拯在开封府任上，每月有 30 石月粮，其中包括 15 石米、15 石麦，此外每月还有 20 捆（每捆 13 斤）柴禾、40 捆干草、1 500 贯“公使钱”；再查《嘉祐禄令》，权知开封府事每月还有 100 贯的添支，每年冬天又发给 15 秤（每秤 15 斤）的木炭。

除了俸禄以外，宋代官员还有林林总总数量众多的福


宋徽宗

利待遇和补贴，如茶酒钱、橱料钱、薪炭钱、马料钱，等等。另外，官员家中的仆人的衣食费用也由国家支付，每名仆人每年3 000文。官员在任上还有“公使钱”和“职田”。包拯外任开封府时，朝廷划拨给包拯20顷职田，也就是2 000亩耕地，允许他每年收租，并且无需纳粮。这2 000亩耕地按每亩租米一石估算，每年也有2 000石米的进项。这些“公使钱”和“职田”本来作为充当各级官府的办公费用，可是基本上成为各级官吏收入中的一部分。官员出差或者赴任，可以凭借朝廷发给的“给卷”在地方上免费食宿，甚至领用粮食衣物。总之，宋朝官员的经济待遇极为优厚，以宰相、枢密使等高级官员的正俸而言，每年的俸钱相当于北宋中期24 000亩土地的收入。据宋徽宗时淮南转运使张根说，他掌管淮南20个州，每年上缴中央的财税有30万贯，平均一个州缴税才1.5万贯。一个州的收入还不足以养一个宰相级官员。加上机构重叠，官员众多，养官的行政支出十分浩大，给国家财政带来沉重负担。

官员的物质生活水平与当时的物价密切相关，那么当时的物价是什么水平呢？宋真宗熙宁二年，开封米价400文一石，麦价300文一石。宋仁宗嘉祐四年（1059），官定绫价1 600文一匹。宋真宗咸平年间，开封每匹绢最低1 200

文。宋徽宗宣和年间，每匹罗定价 4 000 文。宋仁宗天圣七年（1029），官府规定每两绵不得超过 85 文。宋真宗时官府出售木炭，每秤售价 100 文。宋仁宗后期，官府收购柴禾，每捆定价 50 文。宋仁宗宝元二年（1039），开封干草最低 19 文一捆。从这样的物价水平可以看出当时官员生活之优裕了。

宋朝对高级官员特别优待，除了优厚的俸禄以外，还设立了“祠禄之制”，就是由国家在风景名胜之地建宫筑祠，定期让官员们前往短期疗养，疗养结束，再行任职。不仅如此，宋代由于“入仕多门”，使得“天下有定，官无限员”，拥有数量庞大的官员队伍。熙宁三年（1071）朝廷供养的小吏就有 53 万人。到了偏安江南的南宋，虽然只剩了半壁江山，但官吏人数并不少于北宋，南宋灭亡前夕，内外官员仍达 4 万人，其中竟有半数以上的官员是有官无职的闲员。冗官冗吏使俸禄总量增加、国家财政负担加重，以致自朝廷至于郡县财用，常患不足。

尽管宋王朝“恩逮于百官者，惟恐其不足”，但是高薪并未产生养廉的效果。贪婪的本性使官员们继续掠夺财富，其手段无所不用其极。如官封卫国公的石守信，家财豪富，但是他极其吝啬，在洛阳修建崇德寺，却不给民工支付工钱，让他们白白干活，为舆论所鄙视。工部侍郎种放经常依靠势力，强买强占民田，晚年辞官后，亲自到各处庄园巡视田亩，收取租税。南宋人王迈曾经说，“权贵之民田，有至数千万亩或绵亘数百里者”，这的确不是妄言。宋代官

僚天天歌舞升平，游山玩水，过着纸醉金迷的生活。如枢密使张俊穷奢极欲，一次宋高宗和秦桧过往其家，张俊用几百种精美的酒食果蔬进行招待，有些连高宗都没有见过，使他大开眼界。这还不算，高宗临走时，张俊又献上价值1 000两的金器、珍珠69 000颗、玛瑙碗20件，还有名贵的瓷器、古玩、字画100多件，绵、罗、绫1 000匹。最后又犒赏下级侍从人员，用去了罗1 000匹、钱3万贯（相当于两个州的年收入之和）、肉300斤、酒2 000瓶。其花费之大，令人浩叹。

由于在职时待遇优厚，官员们往往留恋职位，不愿让贤，很少会出现提前致仕者，有的到了70岁也不上报吏部，故意装糊涂，有的为了推迟致仕，延长任期年限，竟然私自改动年龄，虚报年岁，以至“可令八九十，齿堕双目昏。朝霞贪名利，夕阳忧子孙”。毫无疑问，这种状况阻碍了官员的正常更替，而开科录取的官员无从安置，导致官员队伍的日趋膨胀。因此中央政府经常强迫官员致仕，当然手段依然柔性化，如对到了70岁依然恋栈者，吏部不予以考课，也不予以升迁，也不安排实际职务，让其自生自灭。同时大力提高官员致仕后的待遇，如加官晋级，提高政治待遇。宰辅去职，或调任，或罢免，或致仕，或去世，只要不是被贬谪的，朝廷都有格外施恩，以示优厚，而且其趋势是越来越丰厚。如赵普因病致仕，加封魏国公，吕端致仕时，加官太子太保，吕夷简以太尉致仕，加封沈国公；包拯临终前，被封为东海郡开国侯。宰相离任之后也可以

继续维持着丰裕的生活，如王安石辞官后就闲居“半山园”，追求精雅的山水闲情生活，过得轻松惬意。同时规定，凡是带平章事官衔的致仕官员，可以继续参与朝政；自动致仕者，其子孙可以荫补一定职务的官职。

为了安置致仕官员，宋朝还特地设立了祠禄官。凡是高级官员致仕，就让他们担任宫观官、监岳庙等闲官，不用到职视事，就可以坐领“祠禄”。不少官员回原籍养老后，不纳赋税，不服徭役，仍是社会上的特权阶层。陆游晚年在籍就有一笔可观的“庙祝”收入，即是一例。也有的安置在观阁，给以丰厚的待遇，发挥他们文化修养高的特长，让他们修撰图书，“卒老于文字之间”。

五　西夏官制

党项族是我国古代北方少数民族之一，属西羌族的一支，故有“党项羌”的称谓。羌族发源于“赐支”或者“析支”，即今青海省东南部黄河一带。汉代时，羌族大量内迁至河陇及关中一带。此时的党项族过着不知稼穑、草木记岁的原始游牧部落生活。他们以部落为划分单位，以姓氏为部落名称，逐渐形成了著名的党项八部，其中以拓跋氏最为强盛。此外，还有黑党项、雪山党项等部落。隋朝时，部分党项羌开始内附，追随中原政权。唐朝时，经过两次内迁，党项族逐渐集中到甘肃东部、陕西北部一带，

包括灵、庆、夏、银、绥、延、胜等州，仍以分散的部落为主。他们与室韦、内迁的吐谷浑及汉族杂居相处，经济以畜牧业为主，“党项马”在当时名噪一时。唐中央多在党项民族聚集地设立机构进行管理，有功的党项部落酋长被任命为州刺史或其他官职。唐末，黄巢起义，唐僖宗传檄天下勤王。党项族宥州刺史拓跋思恭出兵，联合其他力量共同击败起义军。战斗中，拓跋思恭的弟弟拓跋思忠战死。唐僖宗赐拓跋思恭为“定难军节度使”，后被封为夏国公，赐姓李。至此，党项拓跋氏集团有了领地，辖境包括夏、银（今陕西榆林东南）、绥（今绥德）、宥（今靖边东）、静（今米脂东）五州之地，握有兵权，成为名副其实的藩镇之一。

宋太祖时，夏州定难军节度使李彝殷附宋，并助兵对北汉作战。宋朝亦对夏州李氏政权予以承认。太宗太平兴国五年（980）传至李继捧，发生了党项贵族内部争夺权位的斗争。太平兴国七年，李继捧率族人投附宋朝，献夏、绥、银、宥、静五州之地。宋封继捧为彰德军节度使，留居京城，党项族内部由此引起了急剧的分裂。继捧弟李继迁采纳部下张浦的建策，率领贵族逃入夏州东北300里的地斤泽，抗宋自立。1032年，元昊继任党项族首领。元昊是党项族杰出的领袖，他文武兼资，武略出众，又精通汉文，熟读宋朝的法律兵书，注意吸收汉族统治者的政治经验，多方争取宋朝境内失意的汉族知识分子为他所用，使得国力强盛，控地万余里，其政治野心也随之膨胀，1038年正

式称帝，成为与宋、辽并立的政权之一。元昊在汉人张元（此人在殿试时落选，愤而出走西夏，受到重用，轰动朝野）、吴昊等人的协助下，仿照唐宋的政治制度，参照西夏的国情，建立了一套完备的官僚制度。

西夏的中央政权机构与宋朝一样，也是二府建制。其中中书省主掌和处理国家行政事务，属官有侍郎、散骑常侍、谏议大夫、舍人等官职。枢密院执掌军国兵备，与中书省分掌文武大权，属官有枢密、同知、枢密副使等官职。另外设有御史台，职掌纠察官场，肃正朝纲，监督朝廷百官。属官有御史大夫、中丞、殿中御史、监察御史等官。后来又设立了尚书省，具体执行政务，尚书令是执行机构的长官。以下有官计司（主管官员的考课调动升迁事务）、受纳司（管理仓储）、农田司（主管农田水利）、群牧司（管理畜牧事宜）等 16 司。在首都兴庆设开封府，主要官员有尹判官、左右军巡使等官员，掌管京城的行政治安等各项事务。除了仿照汉制而设立的官以外，还保存着适应西夏部族国情的“蕃官”体系，如宁令（大王）、漠宁令（诸王）、祖儒（大首领）、吕则（首领）、枢铭（副首领）等官。在整个官僚国家机器中，党项贵族占据政治主导地位，一切重大军国政务都由蕃官机构决定。

西夏政权由于统治地域广阔，民族成分复杂，因而在地方政权机构上也是因俗而治，采取不同的管理方式。在统治核心地域设置州县，州设刺史，县设县令；在边防要地设郡，郡守多由宗室亲王出任。在兴庆和西平两地设置



西夏王妃供养图

府，号称东京、西京，在甘州设宣化府，负责处理与回鹘、吐蕃等民族交往及防守事务。州县郡府按照人口多少及地理位置的重要程度，依次分为上、次、中、下、末五等。

枢密院是西夏最高的军事机构，下设诸司。军队由中央侍卫军、擒生军和地方军三部分组成。中央侍卫军包括“质子军”、皇帝卫队和京师卫戍部队。“质子军”人数约5 000人，是由豪族子弟中选拔善于骑射者组成的一支卫戍部队，负责保卫皇帝安全，号称“御围内六班直”，分三番宿卫。另有皇帝亲信卫队3 000人，是从境内各军中精选出来的强勇之士组成，皆为重甲骑兵，分为10队，每队300人，随皇帝出征作战。京城地区还驻扎一支训练有素的卫戍部队，共2.5万人，装备优良，是中央侍卫军的主力。擒生军人数约10万，是西夏的精锐部队，主要任务是承担攻坚和机动作战。因在战斗中生擒敌军为奴隶，故此得名。西夏当时与辽、宋两国为邻，经常发生边境冲突，为了适应战争需要，把全国划分为左右两厢，每厢下辖6个监军司（军区），即共划分为12个军区。监军司都设在战略地位重要的州府，长官有都统军、副统军、监军使等，这些要职均由西夏贵族担任，以下武官还有指挥使、教练使、左右侍

卫、禁官等，他们具体统领军队，这些官职由党项人和汉人担任，这是西夏的地方军。

由于党项族接受了先进的政治制度和文化，日益强大，所以对宋朝构成严重威胁。从1040年以来，元昊就展开了对宋王朝一连串的进攻。无奈之下，从1044年开始，宋王朝每年向西夏缴纳绸缎13万匹、银币5万两、茶叶2万斤，西夏接受了这批丰厚的馈赠，答应向宋朝称臣，并且不再进攻宋朝。每逢宋朝皇帝诞辰，还要额外加恩，在原来的基础上，追加绸缎12 000匹、银币2.2万两、茶叶5 000斤。这样才维持了几十年稳定的和平。西夏政权给宋朝的军事打击是相当严重的。由于防备西夏的军事进攻，宋朝大肆扩张军队，禁军从原来的40多万增加到80多万，依然难以解除西夏的军事威胁。

1115年金朝立国，开始发动对辽的进攻。1123年辽天祚皇帝兵败逃到西夏。同时金使到西夏劝李干顺将辽帝擒拿送往金，以保障西夏不被金攻击。李干顺看到辽灭已不可挽回，答应了金的条件。蒙古强大起来以后，西夏又开始依附此时不断强大起来的蒙古族，并发动了与金长达十多年的战争，使国家力量大为削弱，而附蒙抗金的策略并没有给西夏带来什么好处。从1205年起，蒙古族就开始进攻西夏。至1209年蒙古三次出征西夏。夏无以抵挡。1224年蒙古攻克银川。1225年成吉思汗西征得胜后又开始对西夏的进攻。1227年西夏最后一个皇帝李睍（xiàn）投降蒙古。西夏从此灭亡。

六　辽国官制

辽是契丹族建立的政权。契丹族源于东胡后裔鲜卑的柔然部。北魏时，始见契丹族名。原分八部，居潢水（今内蒙古西拉木伦河）之南，黄龙（今辽宁朝阳）之北。常以名马皮毛贡献北魏，并进行贸易。公元389年，柔然部被北魏战败，其中北柔然退到外兴安岭一带，而南柔然则避居今内蒙古的西拉木伦河以南、老哈河以北地区，以聚族分部的组织形式过着游牧和渔猎的氏族社会生活。在战争动荡的岁月中，各部走向联合，形成契丹民族，先后经过了大贺氏和遥辇氏两个部落联盟时代，臣服于漠北的突厥汗国。唐太宗贞观二年（628），契丹部落联盟背弃突厥，归附唐朝。契丹与唐朝之间，既有朝贡、入仕和贸易，也有战争和掳掠。907年，契丹建立了政权，成为中国北方一个强大势力。公元916年，契丹贵族耶律阿保机称帝，建立政权，国号为“辽”。




契丹官吏

辽政权是一个广土众民的国家，有52个部族，60个属国，主要由汉人、渤海人、契丹人等组成。为了适应不同民

族的政治文化，耶律德光即位后，设南面官和北面官双轨官制，以“本族之制治契丹，以汉制待汉人”。

北面官在辽代一直是辽国的权力中心。中央北面官大致分为两部分。第一部分是政务系统，以北、南宰相府总领，北、南宰相（不是南面官的宰相，北面官宰相分南北，下同）总柄国政，很有实权，主要由皇室直系亲属担任，如萧孝穆、室昉、萧思温等曾经出任宰相。北、南宰相府以下设北枢密院（掌军旅事务，相当于兵部）、南枢密院（负责官员的选拔、升迁和考课，相当于吏部）、北南大王府（主管政府财赋收支，相当于户部）、夷离毕院（相当于刑部）、宣徽院（相当于工部）、敌烈麻都司（相当于礼部），具体处理分管事务。第二部分是皇帝及其皇室的诸帐官，有御帐和族帐组成。御帐包括侍卫司，北、南护卫府，三班院，宿卫司，奉宸司，宿直司，硬寨司，皇太子惕隐司等诸多机构。其具体职责是：“出入贵戚为侍卫，北南部族为护卫，武臣为宿卫，亲军为禁卫，百官番宿为宿直，奉宸以司供御，三班以肃朝会，硬寨以严晨夜。”这些都是皇帝的御用机构，任务是护卫皇帝安全，侍候皇帝的衣食住行，纠察朝仪等。族帐分为“二院皇族”、“四帐皇族”和“遥辇氏九帐”。“二院皇族”是辽帝耶律阿保机先祖的分支子孙，四帐皇族是指耶律阿保机本人极其亲近血统的后代子孙，九帐是遥辇氏九代可汗的后代，他们之间从血缘上来说，有亲有疏，以四帐与皇帝最近，九帐最远。皇帝诸帐是指皇太后、皇后、外戚及其

后代，皇帝诸帐官与皇帝关系最密切，经常出任朝廷高级职务，是辽国的一支重要政治力量。皇太后可以临朝称制，如萧太后富有政治经验，临朝裁决国事达40年之久，在辽国历史上产生了深远的影响。

南面官是用来治理汉人和渤海人居住区的职官体系，主要设有枢密院、三省、六部、台院、寺、监等诸多机构。这些机构往往因人而设，并不固定，多由汉人出任，有时也杂以契丹贵族，但权力远小于北面官，许多职位有名无实，很难与闻军国重事，宗室巨卿都不愿意出任南面官。

这种因俗而治的官制设置还是有一定积极作用的。它适应了南北地区经济文化发展不平衡的实际情况，对不同的民族实施不同的统治方式。在不改变各民族原有的生产方式和生活习惯的前提下，允许各从其俗，稳定了政治局势，有利于生产的进一步发展。以汉制治理汉人，对于汉民而言，从心理上减少了对辽政权的不满，缓和了民族矛盾，有利于辽国的统治。

辽国的地方行政区划根据三种情况进行设置：以治民为主的地区，军民兼治的区域，军事管制地区。以治民为主的地区设立三级地方政权，即道（路）、州（府、军、监）和县。道主要设在五京，即上京临潢、中京大定（今宁城）、东京辽阳、南京析津（今北京）、西京大同，分别设宰相府、诸使、留守司等官员管理本道事务。州为道的下一级行政单位，在不设道的区域，则为最高地方行政区

划单位，主要官员有节度使、观察使、团练使、防御使、刺史等州级长官，分不同地区情况而分别设立。另外，在各州还设置钱帛司、转运司，主管赋税的征收和转运；设有刑狱使、采访使，监察地方刑狱案件的处理以及吏治事宜。与州同级的府有6个，设在五京等重要城市，府的长官有府尹，另有警巡、府学等，具体负责一府的治安和教育。军和监，设在地位比较重要的地区。县设县令、县丞等官，一如唐制，辽共设县209个。以上这些政府机关都由南面官节制。

在契丹和其他少数民族居住区，则设置军政合一的政权机关。在辽国内地以及松花江下游和黑龙江一带的五国部，任命当地部族酋领为节度使，下设详稳司、石烈（相当于县）、弥尔（乡）等行政单位，长官由辽政府任命。在边远地区，设置大王府直接管理，大王由辽政府任命，定期贡奉所在地的出产。上述行政单位由北面官管理。

在边境要地和军事重镇，辽政府设置了一些单纯的军事机构，如与宋、西夏接壤的地区设置西南路招讨司、西北路招讨司等，这些军事机构不治民事，专门指挥边境地区的武装力量，守备边防。辽国腹地的一些军事重地也设立一些军事机关，如乌古敌烈统军司、黄龙府兵马都部署司等。

辽国地方行政机构中，还设有“头下州县”制度，这样的州县是以被俘掠的汉人或渤海人为主建立的。耶律阿

保机攻破宋朝的代北郡后，把所有的人口全部掠到辽境，组建了龙化州，后来又建了龙化县。辽国大小贵族也纷纷效仿，把在战争中劫掠来的人口安置在辽地，然后他们自己派人在那里管理，实际上成为大小贵族的私人领地。

七 金国官制

女真是中国境内一个古老的部落，源自三千多年前的“肃慎”，汉朝至晋朝时期称“挹娄”，南北朝时期称“勿吉”，隋唐时期称“黑水靺鞨”，辽时称“女真”，向契丹人称臣。在11世纪中叶时，逐渐形成了以完颜部为中心的部落联盟，完颜部酋长取得了作为部落联盟世袭首领的权力。1113年，女真人的领袖完颜阿骨打统一了女真族各个部落，领导当时东北的汉族、渤海族、契丹族、室韦族、铁骊族、兀惹族人民共同反辽。1115年阿骨打正式称帝，建立金国，定都会宁府（今黑龙江阿城县南）并且在很短的时间内攻打下了辽国的北方首府上京，然后染指并占领了宋朝的大部分土地。

建国初期，金还是奴隶主政权，确立了一套“无轻重贵贱之别，刑、赎并行”的简单法制。在皇帝之下，设立勃极烈，组成中央最高政务机构，设有谙班（尊贵）勃极烈、国论（贵）勃极烈、国论阿买（治理）勃极烈和国论移赉勃极烈四种称号，后来又增加了国论乙室（迎送）勃

极烈。勃极烈是辅佐皇帝的最高行政机构，所有勃极烈都由皇室成员担任，既可统兵，又可治民，权力很大。如国论移赉勃极烈完颜宗翰是阿骨打的侄子，国论阿买勃极烈完颜宗望是阿骨打的次子，他们既是朝廷大员，又是统兵大将。1125 年，宗望任东路军统领，宗翰任左副元帅统兵南下，攻破宋朝的都城开封，俘虏了宋徽宗和宋钦宗，北宋王朝就此灭亡。如果皇帝亲征，国事可以由留守的谙班勃极烈处理，甚至皇帝的废立也要由勃极烈开会决定。这显然不利于皇帝集权，统治者内部经常发生内讧，政权很不稳定。

金熙宗时期，金国的官制发生了很大的变动，勃极烈制被废除，并且全面采用比较成熟的汉官制度：在中央设置尚书、中书和门下三省。尚书省设尚书令、左右丞相、左右丞。尚书令是荣誉职务，没有实际事权，左右丞相是实际上的宰相，左右丞为副宰相，后来又设置平章政事和参知政事，协助宰相和副宰相处理政务。中书和门下都成为宰相的兼职，左丞相兼侍中，右丞相兼中书令，中书和门下没有属员，实际是个空架子。三省之下设立了一些政务处理机关，主要有六部、御史台、都元帅府、大宗正府、宣徽院、国史院、翰林院、殿前司、劝农司等，职务有了明确的分工，职能比较健全。原来的诸位勃极烈改任太师、太保或者太傅等没有实权的荣誉职务，有的出任军事长官，诸如都元帅或者左右副元帅，带领军队作战。这对皇权依然存在潜在威胁。海陵王上台后，除了大杀宗室贵族以外，

又废除了都元帅府，设立了枢密院，任命枢密使和枢密副使主管全国军事。同时对中央辅政机构大动手术，废除了中书和门下两省，确立了尚书省为唯一的辅政机构，尚书令为全国最高政务长官，以左右丞相为宰相，左右丞和参知政事为副宰相，废除了平章政事，尚书省以下设有部、院、台、司、监、寺、署等政务处理部门。从此以后，职有定位，员有常数，使政出多门的现象有所改善，官制也稳定下来。

在金熙宗以前，金国的地方行政设置比较混乱。到金熙宗时期，才按照辽、宋旧制进行改革，正式确立了行政区划，共分路、府（节镇、郡）和县三级制。全国共分19路，其中设在五京〔指上京（今天的黑龙江阿城）、中京（今北京）、南京（今开封）、西京（今大同）和东京（今辽阳）〕的各路地盘比较大，如东北地区分属北京路、上京路、东京路。北京路以今辽宁宁城县为中心，领辽西地区和吉林北部。上京路以今黑龙江阿城县为中心，领吉林北部、中部及长春、黑龙江。东京路以今辽宁辽阳市为中心，管辖辽东广阔地带。路的机构设置也比较庞大，都设有留守司、按察司和兵马都总管府。留守司设留守、同知留守、判官、推官等官职。按察司设有按察使、按察副使、签事、判官、知事等官，分管刑狱和监察，定期外出巡视地方。兵马都总管府设有总管、副总管等军官，主管一路军务，总管往往由留守司长官兼任，所以留守使军民兼治，权力很大。其他14路则不设留守司，只设总管府，有都总管、

同知都总管、副总管、判官、推官等官员，处理一路的军政事务。

金国的府相当于宋朝的州，府有京府和散府之分。京府是设在五京的府，长官为尹，一般由留守司长官担任，但是留守职务众多，难以应付，并不过问府中具体政务，另设同知和少尹处理府中行政事务。京府的属官尚有总管、判官、府判、推官、孔目官、知法官等大小官员。除了5个京府外，还有9个散府，品级稍低于京府官，一般设在商业中心和重要城市，职官设置等同于京府。

与府平级的行政单位还有节镇36个，防御郡22个，刺史郡73个，分别设节度使、防御使和刺史为长官，这些都是军政合一的行政单位，既管民事又领军事，以下的官员设置等同于府。县一级官府只管民政，不掌兵事，长官设置令、丞等，与前代相比，变化不大。另外，金国还在一些重要的镇、堡和寨设置知官，品级等同于县令，但所辖区域要小于县。

金国在一些地区依然存在着猛安谋克制，猛安谋克是女真族在氏族社会末期的部落联盟组织。猛安相当于防御郡，主管整修军备，训练兵员，劝课农桑。谋克相当于县，主管该地的军事训练和民政事宜。

由此可见，金国的官制是随着政治体制的沿革而不断变化的，较好地适应了日益变动的政治形势，较为妥善地调整了政治关系，逐步适应了专制主义中央集权的需要。

八 元朝官制

正当宋、辽、金互相攻伐之际，古老的蒙古部落趁机兴起，进窥中原了。

蒙古是室韦族的一支，唐时称蒙兀室韦，居住在额尔古纳河上游，8世纪时开始西迁，游牧于漠北草原一带。十一二世纪蒙古处于辽、金统治之下。当时蒙古族分裂成近百个部落，彼此相互征战。12世纪末至13世纪初，居于斡难河（鄂温克）流域的蒙古乞颜氏贵族铁木真的实力逐渐强大起来，先后打败了塔塔尔、蔑里乞、札木合、克烈等部，统一了蒙古各部。1206年，各部在斡难河河源召开大会，推举铁木真为大汗，尊称成吉思汗，正式建立了蒙古国。忽必烈即位后，改国号为元，命令大臣刘秉忠、许衡参考周边王朝官制，厘定了内外职官，从此元朝才“官有常位，位有长员”，有了较为稳定的官制。



成吉思汗

元代中央官制规定中央政权机关分为四大部分，即管理政务的中书省、主管军务的枢密院、职掌监察的御史台和管理宗教及吐蕃事务的宣政院，上述四大机构互不统属，直接听从于皇帝。中书省是处理全国政务的行政中枢，佐

助天子综理万机，统领百官僚属，裁决“天下大事”。中书省的长官中书令，一般由皇太子兼领，左、右丞相总理中枢政务，下设平章政事4员、左右丞2员，都是副宰相，可以参与国政。此外，还有参与中书省事，主管省中文案，也有权与闻政务。中书省下辖吏、户、礼、兵、刑、工六部，分别处理具体事务。中书省是综理朝政的最高机构，以官员的选任而言，除了枢密院、御史台和宣政院官员的选任由这三个部门自行奏闻外，其他官员均要经过中书省（三品以上官员直接由皇帝决定），其中左右丞相权力极大。如元仁宗时期，铁木迭尔三次入相，把持朝政多年。元文宗时期，左丞相燕帖木儿“挟震主之威，肆意无忌”，竟然娶泰定帝的皇后为妻。元朝有7个皇帝是由丞相拥立的，可见相权之重，非同小可。

枢密院是全国最高军事机构，职掌天下兵马机密，可以征讨叛逆，选用和升降武官，调度天下兵马，军旅之事，无所不统。枢密院设有枢密使，由皇太子监领，还有知院、同知院、副使、建院、院判、参议等官员，分管天下兵事。在整个中央机关中，凡是与军政事务有关的部、寺、院、监等都要接受枢密院的调度和指导。

御史台是全国最高监察机构，职掌纠察百官善恶和政治得失，最高长官为御史大夫，该职由蒙古人专任，其他族的官员不得染指。以下设有御史中丞、侍御史、治书侍御史。在地方上也设立了行御史台和肃政廉防使，作为御史台的派出机关，负责监察地方大小官员。忽必烈曾经得

意地宣称："中书省是我的左手，枢密院是我的右手，御史台是用来医治左右手的。"元朝的监察机关属于垂直管理，从中央到地方的监察官员都由御史台长官自定，最后报请皇帝批准，完全不受行政权的浸染和干预，这是元朝的创新。

宣政院是全国最高的宗教事务和民族事务管理机构，同时兼管吐蕃事务。元朝对宗教事务较为重视，经常任命宗教领袖为帝师。帝师地位尊崇，在朝会时可以专席而坐，目的是利用宗教作为政治统治的工具。但是帝师并不都是不食人间烟火的得道高僧，如元世祖时期的帝师杨琏真伽就是一个品行污秽的人物，他经常盗取墓葬，先后掘开南宋皇帝王妃大臣坟墓100多座，盗取陪葬的金银珠宝不计其数，其中有账可查的就有黄金1 700多两、白银6 800多两、钞11万多锭。

其他中央政务机构尚有：大宗正府，主管诸王、驸马、蒙古、色目人的事务；通政院，掌握天下驿站；崇福司，掌管基督教事务。另外还有翰林院等机构。

元朝的地方行政机构实行四级制。在地方设行中书省，作为地方最高行政管理机构，总管一省的军政大权。其中，靠近大都的河北、山西、山东直属中书省管辖，称为"腹里"。吐蕃归宣政院管辖。其他广大地区，北逾阴山，西及流沙，东尽辽左，南越海表，元政府一共设置了岭北、辽阳、河南、陕西、四川、甘肃、云南、江浙、江西、湖广、广东共11个行省，各省设有丞相、平章政事、左右丞、参

知政事等官员为正副长官，又设了郎中、员外郎、都事等属官。行省制度的设置，是地方行政区划的重要改革，对后世产生了深远的影响。各行省还设置了行枢密院和行御史台，分掌军事和监察事务。另外，在某些省份设置儒学提举司、都转运使司、茶盐转运司、市舶提举司等专门的办事机构，行省长官无权干涉其事务。

行省之下设有路、府、州、县等行政单位。路统属于行省，全国一共设有 185 路，各路设有总管府，主要官员有达鲁花赤、总管、同知、治中、判官等。府主要设在一些重要城镇，元代共设府 33 个，官员有达鲁花赤、知府、府尹、同知、判官等。设州 359 个，官员有达鲁花赤、州尹、知州等。设县 1 127 个，县设达鲁花赤、县尹、县丞等官。达鲁花赤为监临官，由蒙古人或者色目人担任，位在其他官员之上，以保证蒙古贵族对全国军政系统的监督控制，汉人在各级行政单位充任长官，色目人则充当同知，使之互相牵制。元朝政府还在澎湖设立了澎湖巡检司，管辖台湾和澎湖列岛，澎湖巡检司归江浙省的泉州路管辖。

元朝还在县以下设有社、甲等基层组织，50 家为一社，由汉族地主士绅出任社长，负责劝课农桑，派蒙古提点官监督；20 户为一甲，设甲主，由蒙古人或者色目人充当，监视当地居民的言行，甲主的衣食由居民供给。可见元朝的民族压迫和控制深入到社会底层，这也是元朝政权崩溃的原因之一。

吐蕃由中央的宣政院直接管理，最高长官宣政使由

“国师”即西藏的大喇嘛担任，在地方上设置宣慰使司、都元帅府等机构，由达鲁花赤任最高监临官。使司以下设万户府、千户所、百户所，各设达鲁花赤、万户、千户、百户为官，管理所部事务。在新疆一带设立开元路和水达达路，归辽阳省管辖，并且开辟了驿道，设立了驿站，加强了与内地的联系。

元朝实行民族压迫政策，把全国人民按照族群分为四个等级：即蒙古人、色目人、汉人（指金统治区的汉、契丹、女真等）、南人（南宋统治区的汉人以及西南地区的少数民族），享受的权力依次降低。元朝对科举制度并不重视，从延佑年间开科，到元朝灭亡一共开科 16 次，入仕人数仅占文官总数的 4%。为官实权都由蒙古人、色目人掌握，汉人只能任副手，南人则很少有入朝官为官的，只能担任卑微官职。这注定了元朝政权的凝聚力是不强的，政治基础脆弱，加速了其灭亡。

第六章

明清官制

一　宰相制度的消亡

1368 年，朱元璋在应天府（今南京）称帝，改元洪武，定国号为明。开国之初，天下尚未平定，明朝中央政府的辅政机构依然沿袭元朝制度，设立中书省，总理天下政务。中书省机构庞大，设有左右丞相为长官，还有平章政事、左右丞、参知政事等高级官员，以下有左右司郎中、员外郎、中书舍人等属官。当时全国各地的奏章要先在中书省汇集整理，然后按照事情的大小、缓急、轻重，呈送皇帝批阅。皇帝下达给文武百官的诏令谕旨，也要经过中书省转达给各个部门和地方，吏、户、礼、兵、刑、工六部仅是中书省下属的机构，六部的领导人尚书、侍郎等不过是丞相的属员。明初出任丞相的人都是随同朱元璋打天下的功臣勋戚故旧，如李善长、徐达、李文忠、汪广洋、胡惟庸等。李善长胸藏韬略，足智多谋；徐达是百战名将，为明朝的建立立下了汗马功劳；李文忠是朱元璋的外甥，19 岁为将，骁勇善战，为朱氏王朝出过死力；胡惟庸早年追随朱元璋起兵，颇受重用。这批开国人物出任要职，地位显赫，必然会对皇权造成侵夺。朱元璋起自民间，艰辛备尝，洞察世情，具有丰富的政治斗争经验和极强的权力欲，皇权和相权的冲突不可避免，最终导致了“胡惟庸狱”的爆发。

胡惟庸（？～1380），凤阳府定远县（今属安徽）人。早年随朱元璋起兵，颇受宠信。历任元帅府奏差、宁国知县、吉安通判、太常少卿等职。洪武三年，拜中书省参知政事。洪武六年七月，任右丞相，不久挤走了另一个丞相汪广洋，独揽丞相大权，洪武十年官至丞相，位居百官之首。随着权势的不断增大，胡惟庸日益骄横跋扈，擅自决定官员人等的生死升降，先阅内外诸司奏章，对己不利者，辄藏匿不上报。他贪污受贿，排挤任何不服从他的人，甚至敢于挑战朱元璋的权力，私自截留下属的奏章，官员升降、处决犯人，都不经过朱元璋的批准。各地喜好钻营热衷仕进之徒，争走其门，馈送金帛、名马、玩好不可胜数。学士吴伯宗曾因弹劾他而险遭大祸。胡惟庸还千方百计地拉拢因犯法受朱元璋谴责的吉安侯陆仲亨、平凉侯费聚，令其在外收集军马，以图谋反。此外，他还勾结中丞涂节、御史大夫陈宁等，令陈宁坐中书省阅天下兵马籍。这一切引起朱元璋的极大注意。朱元璋对丞相胡惟庸专权擅政、结党营私、骄横跋扈的举动极为不满，深感臣下权力太大，会导致元末“宰相专权”、“臣操威福”的局面重演，开始对中书省权力机构进行改革，采取种种方式对其制约。洪武八年裁撤了平章政事和参知政事，次年又把中书省唯一的右丞丁玉调出来，另行安排职务，使中书省只剩下左右丞相。朱元璋的政治意图很明显，就是架空中书省。洪武十一年（1378），又令六部奏事不得禀告中书省，并且向朝廷大臣说：“胡元之世，朝政由中书省把持，奏章必先汇到

中书省，然后才奏闻圣上。元朝君主又昏庸暗弱，以致民情不达，导致大乱四起，应该以之为训，诸位臣子以后奏事不必经过中书省。”进一步削弱了中书省权力。

洪武十三年（1380）正月，有人上书告发胡惟庸谋反，朱元璋遂以“枉法诬贤”、“蠹害政治”等罪名，将胡惟庸和他的死党涂节、陈宁等处死。胡惟庸案前后延续达十年之久，无数公侯被牵扯进去，受株连至死或已死而追夺爵位的开国功臣有李善长、南雄侯赵庸、荥阳侯郑遇春、永嘉侯朱亮祖、靖宁侯叶踦等一公、廿一侯，牵连的文武百官及其家眷共七万多人，最后连维持国家运转的大臣都凑不齐，以致要临时征召。而被征召之人居然要买好棺材，和家人话别后才去上任。胡惟庸被杀后，朱元璋以《昭示奸党录》布告天下，历数丞相罪状，进行政治舆论动员，然后罢除丞相，裁革中书省，并留下祖训，谆谆告诫后代子孙：“自古以来，三公坐而论道，调和阴阳，政事由六卿来处理，从来没有听说设丞相的。从秦朝以来才设丞相，然而秦旋踵而亡。汉、唐、宋、元虽设丞相，然而其间常有小人执权乱政。现在我朝罢设丞相一职，设五府、六部、都察院、通政司、大理寺等衙门，分理天下政务，大权一归朝廷，立法至为完善。以后历代皇帝不得再设丞相，大臣胆敢以此上奏请求者，一律重加治罪，绝不宽恕。”丞相废除后，其事由六部分理，皇帝拥有至高无上的权力，中央集权得到进一步加强。这样朱元璋就废除了历时一千多年之久的丞相制度和七百多年之久的中书、门下、尚书三

省制度，将军政大权揽于一身，将自秦汉以来的中央集权政治推向巅峰。

从秦始皇统一中国以来，“建皇帝之号，立百官之职”，皇帝作为人主，拥有至高无上的权威，但是又需要通过朝廷百官来实现对天下万民的治理。由于官员众多，政务繁杂，就需要有一个百官之长来辅助管理，佐治政务，这就是作为行政长官之首的丞相。丞相由于综治政务，事权很重，素有“一人之下，万人之上”的说法，皇权和相权之间时常发生侵越现象，如西汉初期的丞相都比较强势，申屠嘉、周亚夫常常使皇帝“默然而沮”，这显然不利于皇权的行使。到汉武帝时期，为了牵制丞相，有了内朝官和外朝官之分，大权开始向皇帝身边的人靠拢，丞相作为外朝官，地位逐渐下降。到三国两晋南北朝时期，中央政务机构一分为三，宰相职务由数位朝臣分别把持，目的是让他们互相牵制，不能专一事权。但是三省长官的权力不均衡，有时尚书令权镇朝野，有时中书令总握朝纲。宋朝实行两府三司的宰相体制，虽然加强了君主的权力，但也造成了机构重叠臃肿，办事效率低下的弊端，不利于国家政务的及时处理。宋朝中叶后，三省之政合一，出现了真宰相，这是由于当时险恶的军事形势所致。终元之世，中书省独掌大权，宰相权力膨胀如初，甚至可以左右皇帝的废立，这一点尤为朱元璋所警觉，因此说，胡惟庸案早晚是要发生的，只不过这次皇权和相权的矛盾是通过流血完成的。这个政治大变动实质上是皇权兼并了相权，皇帝君临天下

政务，直接亲自处理和裁决国家大事，拿出意见，发出谕旨，然而交给具体的政务执行机构执行。

然而一个皇帝无论他多么勤政，多么精力充沛，也无法事必亲躬，无法驾驭一个庞大国家机器的正常运转。以洪武十七年（1384）为例，这时胡惟庸已经死去四年，从9月14日到21日，仅仅8天时间，朱元璋面前就摆满了亟待处理的重要事件3 391件，还有各地向皇帝请示的奏章1 660份，换言之，他每天要看奏章209个，处理政事424件，这显然超出了他个人的精力极限，朱元璋不得不承认“人主以一身统御天下，不可无辅臣”，于是就有了内阁的出现。

二　明代的大学士

明太祖废除丞相后，马上就感觉到独揽大权的滋味并不好受，每天各部门各地方的奏章如同雪片一样飞来，使他应接不暇，虽然每天忙到深夜，依然案积如山。洪武十三年（1380），朱元璋引用四辅官，如王本、杜佑等人，这些人出身寒微，易于驾驭，但是他们缺乏政治经验，不谙朝政，对明太祖没有多少帮助，因此两年后即行罢黜。后来又调用翰林院的学士、编修等官员在殿阁办事，协助皇帝处理一些文字工作。因为他们常出入殿阁，故时人称之为内阁学士。

洪武十五年（1382），朱元璋仿照宋制，设华盖殿（后

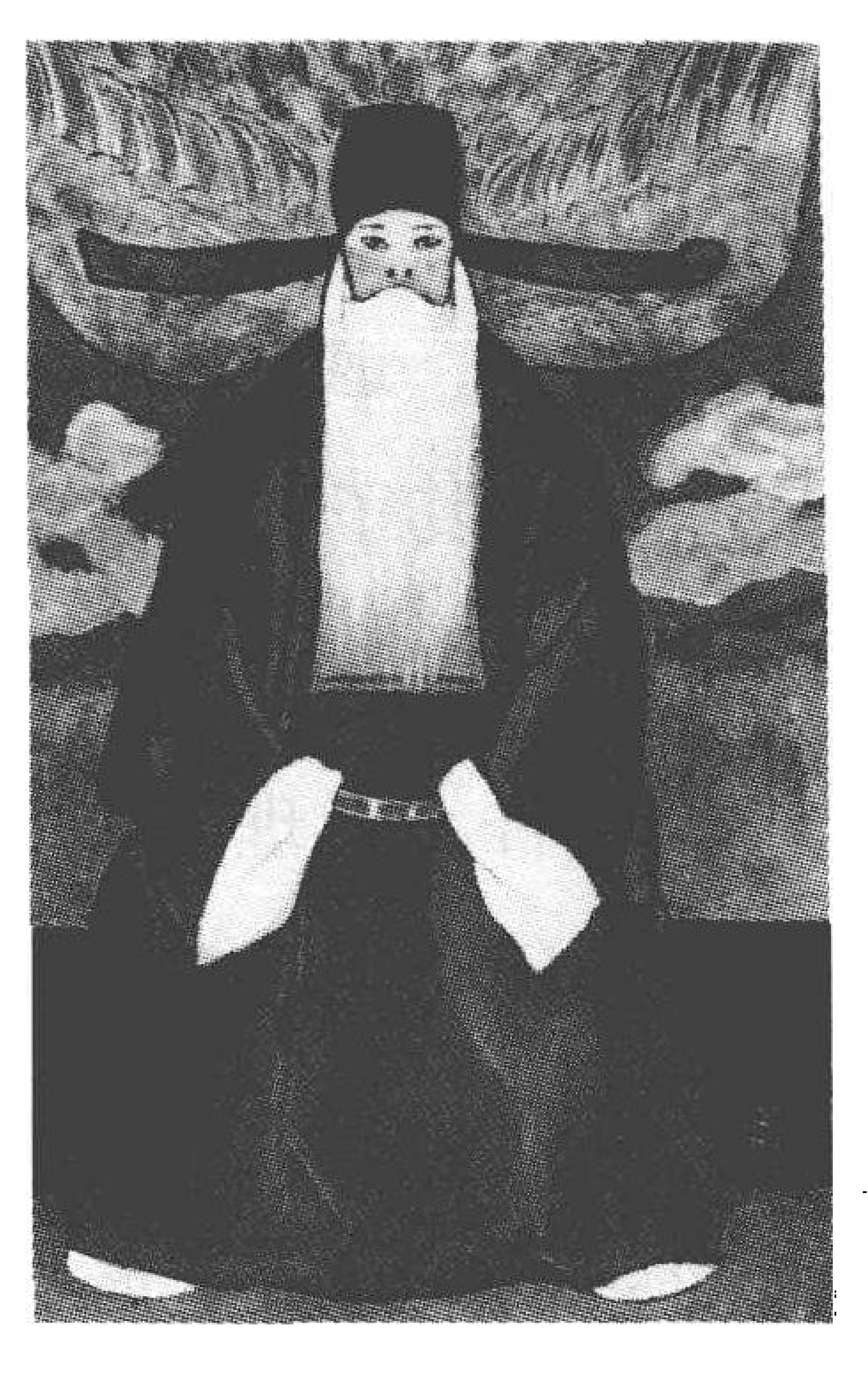
改中极殿)、武英殿、文华殿、文渊阁、东阁大学士，以辅太子，备顾问。凡是入阁的官员必须是翰林出身。自明宪宗成化（1465～1487）以后，不但内阁，就连六部长官也有定例以翰林官充任的。

明成祖即位后，继续使用翰林官辅政，调用翰林院侍读黄淮、胡广等人入值文渊阁，代皇帝起草诏敕，审订文书。因明成祖非常勤政，事必躬亲，这些阁员的作用不大，官品也很低，仅为五品官。明仁宗时，调礼部侍郎杨士奇、太常卿杨荣为大学士，入阁办事。以后，以侍郎、尚书身份入阁的官员越来越多，随着这些朝廷高官的入阁，以及他们事权的扩大，内阁地位越来越显赫，尤其是原本由皇帝批阅的奏本，开始由内阁代替皇帝批阅，并以“票拟”的形式，提出初步的处理意见，供皇帝参考。仁宗增置谨身殿（后改建极殿）大学士，至明中叶，遂以大学士为内阁长官，替皇帝起草诏令，批答奏章，承办政务，其本身官阶在尚书、侍郎下，但实权甚重。稍后，以尚书、侍郎入阁办事，兼大学士，加官至一品，位望益尊，贵极人臣。虽无宰相之名，而有宰相实权，号称辅臣。

内阁权力的扩大在弘治以后尤其明显。这时的内阁地位已跃居六部之上。弘治四年（1491），丘濬以礼部尚书的身份进入内阁，吏部尚书王恕也同时加官太子太保，两人都官居一品，按理吏部为六部之首，王恕地位应该高于丘濬，但是因为丘濬为内阁大学士，结果在朝廷宴会上，丘濬位次却在王恕之上，王恕为此大发脾气。到后来，更是

明确规定，内阁班列六部之上，六部成为内阁之下的具体办事机构。同时内阁中出现了首辅、次辅、群辅等名堂，内阁成员一般有4至7人，在这些人中，有一人主持内阁事务，专门应对皇帝召见询问，称为首辅。首辅地位的确立，一般按照入阁时间的先后、资历的深浅以及皇帝的优渥程度而定，后来只有首辅才有“票拟”权，其他阁员不得染指，从而出现了一批权臣，明世宗时期的首辅杨廷和一言九鼎，因为对皇帝的御批不满，曾经4次封还皇帝的御批。夏言做首辅时，也是“当国专甚”，其他阁员从来不敢参与意见。严嵩善于揣摩皇帝的心思，所拟定的票拟无有不准，在内阁唯我独尊，揽政擅权，威福自专，专权时间很长。徐阶继任首辅之后，大力革除严嵩弊政，先后举荐高拱、张居正等人进入内阁。他曾营救因上疏指责皇帝过失而被定为死罪的户部主事海瑞。嘉靖帝朱厚熜死后，徐阶起草遗诏，将大礼议中因反对嘉靖帝而获罪的大臣全部平反，存者招用，死者优恤。景王死后，他上奏将景王霸占的陂田数万顷还给了百姓，使老百姓欢欣鼓舞，奔走相告。人们称他为“名相”。穆宗即位后，行为荒诞不经，徐阶经常劝阻他，穆宗很讨厌他。徐阶上疏请求退休。穆宗乘机允许他退休回家。徐阶退休回家后，纵容自己的子弟横行乡里，大量购置田产，徐家占地多达24万亩，加上他的子弟、家奴为非作歹，致使告他的状纸堆积如山。应天巡抚海瑞、兵宪蔡国熙秉公办案，惩治了他的家人，于是徐阶通过张居正命令给事陈三谟罢免了海瑞和蔡国熙，可谓一手遮天。

所以当时人称他："家居之罢相，能逐朝廷之风宪"，有人因此又把他称为"权奸"。



明代宰相服饰

张居正荣登首辅之位后，理政十年。执政期间，"百官惕息"，"一切不敢饰非"，朝廷号令，"虽万里外，朝下而夕奉行"。黔国公沐朝弼屡次犯法，张居正就改立沐朝弼的儿子袭爵，派飞马前去捆绑沐朝弼，然后解到京师，将他幽禁在南京。张居正的父亲死去一周年，张居正请假回原籍安葬父亲，皇帝给了他三个月假，并且告诉大学士吕调阳、张四维等人说："有什么大事，不要自行专断，要骑马到江陵（湖北荆州，张居正的家乡）请示张先生。"张居正带随从和护卫还乡，一路上地方大员郊迎郊送，还馈赠"程仪"和奠金。而江陵城为张居正的父亲葬礼，倾城出动，葬礼空前盛大。张居正安葬完父亲回京，司礼太监何进代表皇帝偕百官在郊外迎接，两宫太后也各派太监李琦、李用来宣谕慰问，恩宠有佳。

从万历以后到明朝灭亡，内阁权力开始削弱。因为首辅权力过重，招致皇帝不满。"威权日盛，则谤议日积；谤议日积，则祸患愈深，故自世宗以来，宰相未有能保全身名而去者。"杨廷和被迫致仕，夏言被杀，严嵩罢官后又被抄家，高拱、徐阶被轰出朝廷，张居正死后，神宗给张居

正加上了“诬蔑亲藩，箝制言官，蔽塞朕聪，专权乱政，欺罔负恩，谋国不忠”等罪名，下诏抄了张居正家，并削尽其官秩，追夺生前所赐玺书、四代诰命，还差点开棺戮尸，并把其子弟全发配到“烟瘴之地”。这种现象使后来的阁臣凛然自警，只求明哲保身，尸位素餐，不思进取。明末多昏君，不理朝政，明世宗在位45年，只上过4次朝。明神宗从张居正死后就没有上过朝，君臣互不相识，皇帝往往将朝政委之于宦官，宦官首领可以代替皇帝“批红”，内阁职权渐为宦官所夺，这种情形直至明朝灭亡。

虽然内阁曾经权重一时，但是明朝的内阁大学士并不等同于前朝的宰相。首先它没有办事的治所，也没有属官，其权力来自于“票拟”，并且“票拟”也必须符合皇帝的心意，否则就会失去皇帝的信任。同时六部的职权并没有被内阁所侵夺，仍然是执行政务的最高机构。所以说大学士虽有宰相的痕迹，但是并非宰相。

三　都堂——明代的监察机构

明朝是中国君主专制走向极权的一个朝代。明代统治者总结了历代王朝治理国家的经验，尤其是吸取了元代君权不振、国家覆亡的教训，进一步扩张了皇权。在皇权扩张过程中，明朝最高统治者在监察制度的创设和改进上，更是绞尽脑汁，无所不用其极。在明代，监察机构具有更

强的独立性。监察机构作为皇帝的耳目，不隶属于任何机关，只对皇帝负责，同时，监察机关的官阶大大提高。明代行政监察制度的建设过程就是封建皇权加强的过程，目的就在于借此巩固极端的君主集权。

明朝开国之初，朱元璋就很重视对朝廷百官的监察，认为“台察之任尤清要，朝廷纲纪尽系于此”。明初曾一度效仿元制设御史台，掌监察，之下亦效元制设殿中司和察院，成为国家三大府中尤为重要的机构。洪武十五年，朱元璋撤销御史台，正式创设都察院，两年后又对其内部机构设置进行了调整，从而完成了台、察合一的制度创新。都察院是专门负责维持国家机关以及官吏纲纪的部门，“职责纠劾百官，辩明冤枉，提督各道，为天子耳目风纪之司”。都察院长官有左右都御史各一人，官品为正二品；左右副都御史各一人，官品为正三品；左右佥都御史各一，官品为正四品。这些都是都察院的高级官员，一般在本院中任事，称之为坐堂官，其下有经历司、司务厅、照磨所、司狱司等办事机构。

都察院作为肃政之司，有三劾三察之大权。三劾权是：凡是结党营私、威福乱政者，劾；凡是贪污受贿、败坏官纪者，劾；凡是心怀不测，上言变乱成宪以邀圣眷者，劾。三察权是：察吏权，可以会同吏部考察百官之能否，以定升降黜罚；察狱权，可以和刑部、大理寺会同审理重大案件；外察权，可以奉皇帝命令，巡察地方，澄清吏治。由此可见，都察院职权广泛，无所不察，无所不纠，作为风

宪之司，受到朝廷百官的忌惮和敬重。

明初，监察监督官员多能秉公执法。监察官所到之处，公子王孙，勋戚旧臣，无所趋避，均在其纠弹范围之内，对贪官污吏，惩处甚严，有些甚至剥皮示众。洪武九年（1376），御史大夫汪广洋和御史中丞陈宁弹劾当时的丞相李善长，结果李善长被免职待罪。永乐十四年（1416），御史刘观弹劾谷王朱穗昏聩无道，结果朱穗被废为庶人。驸马都尉欧阳伦，是朱元璋女儿安庆公主的丈夫，洪武末年，他几次遣家人违禁贩运私茶，“所至骚扰，虽大吏不敢问。有家奴周保者尤横，辄呼有司科民车至数十辆。过河桥巡检司，擅捶辱司吏，吏不堪其辱，据以上闻”。朱元璋赐欧阳伦死罪，处死周保等人。同时，出任御史者多为正直之士，志行高洁，气节凛然，即便在朝政昏暗、权臣当道的情况下，犹能挺身而出，身死而不憾。明熹宗时期，左都御史高攀龙弹劾大宦官魏忠贤，被皇帝免职，后在魏忠贤迫害下投水而死。左副都御史杨涟憨不畏死，再次上表弹劾魏忠贤 24 大罪，又被投入监狱。左佥都御史左光斗继续上表，弹劾魏忠贤 32 斩罪，同样被投入监狱。后来，杨、左都死于狱中。但是监察官员这种前赴后继、永不罢休的斗争精神，却为监察官一职赢得了很高的声望。

朱元璋废中书省，提高六部地位后，为了加强对这些机构的监督，专设六科给事中，礼、户、吏、兵、刑、工六科，设都给事中一人（正七品）、左右都给事中各一人（从七品）、给事中若干人（从七品），稽察六部百司之事，

旨在加强皇帝对六部的控制。如果说，都察院的御史着重监察全国官吏和一般机关，那么六科则是对六部的业务进行对口监察，六科给事中独立一署，直接就六部事务向皇帝上奏。同时，给事中的委任权属于皇帝，而不是吏部。这就保证了其在行使权力时不受干扰，而具有权威。六科给事中与各道监察御史合称科道。科道官虽然官秩不高，但权力很大，活动范围极广。其职责是侍从皇帝左右，凡六部的上奏均须交给事中审查，若有不妥，即行驳回；皇帝交给六部的任务也由给事中监督按期完成；对于各地臣僚的奏章，要分门别类进行整理，然后呈给皇帝批阅；对官吏的陟黜任免有相当大的参议权，如果吏部选用官员，需要在保单上和吏科给事中共同署名，否则皇帝不予批准，大小官员赴任，也要先到吏科签到辞行，得到吏科同意后，方能动身赴任。六科给事中也可以监督科举考试，可以巡视地方；六科给事中轮值时握有一定的案件终审权，拥有很大的司法权。同时明朝也很关注给事中的考核，作为七品小官，其升降都要由皇帝来决定。同时还规定，对监察官犯罪的处分比一般官吏要重，“凡御史犯罪加三等，有赃从重论”。

在都察院中还设有十三道监察御史，以地区划分的十三道御史（正七品），共 110 人，负责具体监察工作。监察御史虽为都御史下属，但行使职权时，往往可以撇开他而独立行动，直接受命于皇帝，有独立进行纠举弹劾之权。他们按地区和业务分工，负责对全国各方面的监察工作，

权力甚大，可以纠察朝野官吏，纠正朝会礼仪，巡视驻京的军队，查验朝廷内库，监督科举考试。监察御史可以奉皇帝之命出巡地方，号称“代天子巡狩”。巡按御史出朝，仪式壮盛，扈从喝道，民谚“御史出朝，地动山摇”，可谓威风八面。御史所到之处，纠劾地方文武，断理冤狱，巡视仓库，清查钱粮国赋，褒扬善举，剪除豪强，以正风俗而振朝纲。总之，地方政事得失、郡国利病，无所不察，亦无所趋避。明廷同时规定，这些七品小官可以和地方二三品大员平起平坐，以对等礼节对待。至于六七品州县官员在巡按御史面前更是屏息闭气，百般逢迎，小心伺候。甚至每至府县，官吏晋见时，须行跪拜礼。另外，明朝监察御史都有“风闻弹奏”和“大事奏裁、小事立断”的特权，因此，他们可以无所顾忌地弹奏惩治官员，“凡监察御史、按察司官，巡历去处，所闻有司等官，守法廉公，廉能昭著，随即举闻。若奸贪废事，蠹政害民者，即便拿问，其应请旨者，具实奏闻。若知善不举，见恶不拿，杖一百，发烟瘴地面安置，有赃从重论”。宣德时，直隶巡按白圭弹劾武定侯郭铉纵容家人抢占民田，拆毁民居，掠夺天津屯田千亩，郭铉虽获宽宥，其家人却受到严厉惩处。李香在任四川巡抚都御史（从二品官）时，威震西南，皇帝赐匾曰：“霜威节钺”，史称李都堂。

宣宗时期派遣巡抚“巡行天下，安抚军民”，已成定制。巡抚之制始于洪武二十四年敕“懿文太子巡抚陕西”，这些巡视地方的监察官员若兼领其他专项事务，则称总督、

提督等，权力比巡按御史更大，有“便宜从事”之权。他们巡按地方，维持官场风纪，弹劾不法官吏，如洪熙元年（1425），巡抚山西佥都御史李侃考察地方官吏，一次奏罢布政使王永、李正芳等官员160多人。另外他们还有权处理地方政务，如劝课农桑，勘察灾情，兴修水利等本该由地方官员处理的事务，他们也有权过问。到明中期前后，出于镇压农民起义以及平定“南倭北虏”的需要，这些总督、巡抚还可以提督军务。凡是军务的整顿、将校的任免、军队的布防以及军饷的供给等，皆由巡抚和总督主持。在其职权管辖范围内，他们有“便宜行事”之权，不用请示皇帝就可以自行裁决，可见权力更重。这些特殊的官员后来逐渐发展为固定的官职，如宪宗成化五年（1469）始设两广总督；宣宗宣德年间在关中、江南等地专摄巡抚，都成定制。到了有清一代，巡抚总督则成为主持一省或者数省的封疆大吏。

科道官在明代号称“清华之选”，品秩不高，一般为七品小官，有些甚至是九品，但位卑权重，禄薄赏厚，政治能量很大。如果恪尽职守，刚正有为，则可以超擢为三品的按察使。顾炎武对此评价说：“夫秩卑而命之尊，官小而权之重，此小大相制，内外相维之意也”。事实是，位卑则吝惜官位之念轻而勇于任事；权重则执行监察任务如庖丁解牛，势如破竹，不受任何政治势力阻碍而易于成功；赏厚则立功之心切而进取之心重。明朝监察官员位卑权重，因而吏部、都察院，甚至皇帝对其人选都非常重视，除了

有严格的选任、考课、签转制度规定外，对监察官员本身亦有严格要求，如清廉耿介、刚正不阿、富有学识、熟谙法令，能表率官常，识达大体，等等。明朝言官大多由学识渊博者充任，这保证了监察官员较高的素质。因此，他们能对朝廷大事和皇帝的过失，多所匡正，有着很大的发言权。明朝御史都能行其职权，不避权贵，因受到言官弹劾而丢掉官职甚至身家性命的官员不计其数，上有公子王孙、宗室贵戚，下有州郡县官，为明朝的吏治澄清维护皇权起了很大的作用。明神宗时期，大学士严嵩气焰蔽天，权倾朝野，不仅满朝文武纷纷阿附，甚至连六部尚书也曲意逢迎，仰其鼻息，一批批监察官吏却挺身而出，不顾身家性命，与严嵩进行了艰苦卓绝的斗争。从嘉靖十六年（1537）到四十二年（1563）中，众御史和给事中为搬倒权奸严嵩，不断上疏弹劾，虽遭诸多迫害，有被削籍为民者，有被逮捕入狱者，有被充军流放者，尽管如此，但是依然以肃正朝纲为己任。

明代监察制度虽然十分完备，然而它对于封建皇权具有极端的依赖性，是封建皇权的附属品，带有深刻的“皇权”和“人治”的烙印。明朝御史和言官的职权、任免、考察、黜陟，都取决于皇帝的个人意志，其权力来自皇权。他们直接对皇帝负责，正所谓“御史纠弹，皆承密旨”。君主开明勤政，监察机关才能成为“纠百官罪恶之司”。即便是明君圣主，亦往往凭个人好恶恩怨亲疏来支配和指导监察工作的运行。如果遇到昏君奸臣当道，监察机关则很难

发挥作用。嘉靖皇帝就曾多次驳回御史、给事中的弹劾，对大学士严嵩父子一味袒护。并把弹劾严嵩的御史们一个个进行政治打击和人身迫害。万历时张居正控制下的监察官员只对张居正负责，专门纠察张居正的政敌，成为张氏打击政敌排除异己的政治工具。在皇权专断之下，正直的监察官遭杀身之祸的情况更比比皆是。嘉靖三年（1524），群臣因谏诤大礼事件，廷杖丰熙等官员 134 人，当场被廷杖而死者达到 16 人之多，场面相当血腥和恐怖。明代监察制度完全依赖于皇权而生存，赋予监察官的职责，只是一个“弹劾权”，并不能直接对贪官污吏进行处理。最高的决定权操纵在皇帝的手中，如何惩治贪官污吏并不取决于腐败分子罪行的大小、危害的程度，而是取决于皇帝的好恶和喜怒，取决于他个人的利害得失，甚至取决于皇帝的贤明与昏庸、个人品质与才干。监察工作的好坏在某种意义上成为衡量君王个人圣贤与否的道德准绳。

同时，为了强化对官员的监察，明朝赋予了监察官员极大的权力。有些监察官员为了立威，往往刻意诛求，扩大事态。明成祖时，御史陈瑾劾治建文死难臣子，株连数百余家，牵连上万人，许多御史皆掩面而泣，不忍视之。而陈瑾却说“不治此狱，则吾辈无名”。这种为满足个人权力欲望而肆意放纵人性的现象显然超出了监察的本意。明代学者邱浚对此曾进行评论：“风闻言事，此岂治朝盛道之事哉！……苟不察其有无虚实，一闻人言，即行之奏牍，置之宪典，呜呼！莫须有何以服天下哉！”随着明朝封建政

治的腐败，统治集团中经常出现党争，各成一派，势同水火。嘉靖以后，门户朋党之争尤其激烈，监察官员也都卷入了这些政治风潮，相互攻击，充当党同伐异的鹰犬和工具，引起轩然大波，严重影响了政治稳定，恶化了政治生态。天启年间，东林党与阉党之间大规模的“京察”、“大计”之争，几乎把全国所有的官员都卷进去了。监察官员卷入并成为政治集团的骨干，不仅使监察机构的作用流于形式，而且扩大了党争规模，加速了整个封建官僚集团的解体。

再者，御史巡按地方，不仅干扰了地方行政机关职能的发挥，而且为御史滥用职权、贪污受贿提供了条件。贪污纳赂之风在科道官员中潜滋暗长，不法的监察官员利用威权，所到之处，予取予夺，率性由己，严重败坏了监察官员的声誉，影响了监察机关职能的发挥。有的监察官员与地方官员称兄道弟，如同一家，相互勾结，在政治利益上已经与地方官员成为一丘之貉。许多监察官员在地方巡视过程中，考察不实，敷衍塞责，举劾不公，攀附权贵、巧取豪夺、搜刮民脂民膏之事时有发生。这种情况到明中叶后尤为突出，如给事中杨枝起奔走吏部，“以锄奸扶正为名，卖官纳赂为实”。嘉靖末年，陈志先巡按江西，“收赂数万”。大臣梁廷栋曾奏称：“朝覲、考满、行取、推升，少者费五六千金。合海内计之，国家选一番守令，天下加派数百万。巡按查盘、访缉、馈遗、谢荐，多者至二三万金，合天下计之，国家遣一番巡吏，天下加派百余万。”由

此可见，监察官员已经成为地方的大害。

明末，皇帝常有数年、数十年不上朝，官僚肌体严重腐烂，监察机关也随之沉沦。御史缺员不作补充，监察御史定制110人，到了明末，只剩下9人，六科给事中只剩下5人，缺员如此严重，日常的监察自然无从谈起，监察机构已经名存实亡。

四　明代的厂卫

曾任《元史》总裁官的宋濂，在某年某月的某一天与几个同行在家中饮酒聊天。次日，朱元璋便问宋濂昨天饮酒没饮酒，请了哪些客人，吃了什么山珍海味？宋濂是个老实人，就一五一十地回答了朱元璋的问题。朱元璋笑着说："诚实啊，卿不欺骗朕。"无独有偶，已是年迈老臣的国子监祭酒宋讷（字子敏，谥文恪，滑县宋林村人，是明洪武年间的一位博学多才的文臣），一日因一个监生不小心打碎了他喜爱的茶器，心里一直不高兴。次日朝见时，朱元璋问他昨天跟谁生气呢？宋讷大惊失色，连忙解释是因为一监生不慎打坏了茶具而生闷气。朱元璋听说后非常满意，并且非常得意地拿出一张宋讷面呈怒容的独坐肖像给他看，宋讷方才明白有人暗中监视自己，冷汗直流，暗暗庆幸自己说了实话，否则就犯了欺君之罪，后果不堪设想。据《水东日记摘抄》记载，当年钱宰授皇命编写《孟子节

文》一书，夜间在家中书斋内无意间吟诗："四鼓咚咚起着衣，午门朝见尚嫌迟。何时得遂田园乐，睡到人间饭熟时。"翌日上朝后，朱元璋就斥责他："钱宰昨夜吟的好诗啊，不过朕并未'嫌'啊，改为'忧'字如何?"钱宰听后吓得冷汗涔涔，手忙脚乱地叩头认罪。宋濂他们仅仅是书生而已，无拳无勇，职务亦非显要，朱元璋都不放心，还要派人监视他们，更何况那些大权在握、炙手可热的王公将相！朱元璋秘密监视官员，然后再将监视的事情透露给他们，目的是警告大小官员不得欺君罔上，皇帝耳目众多，臣下的一举一动都在皇帝监控之下，不要胆大妄为，否则后果很严重。这种无孔不入全天候式的秘密监视，制造了紧张恐怖的政治气氛，功臣勋旧无不小心翼翼，日夜提防。而替皇帝充当耳目监视官员的人就是在有明一代恶行昭著、臭名远扬的秘密警察机构——厂卫密探。

为了监视、侦查、镇压官吏的不法行为，朱元璋先后任用亲信文武官员充当"检校"，"专主察听在京大小衙门，官吏不公不法及风闻之事，无不奏闻"。他们的影子无处不在，酒肆、青楼、私宅，遍布密探。街头巷尾的奇闻趣事，官吏嫖妓玩牌、吟诗作画、请客送礼，乃至夫妻间争吵，晚上发生的事，一大早皇帝便了如指掌。明朝早期的特务检校只是密探性质，并无捕讯之权。朱元璋为使侦探、拘捕、刑讯一体化，于洪武十五年（1382）在拱卫司的基础上设立锦衣卫，锦衣卫有指挥使一员（正三品）、同知二员（从三品）、佥事三人（正四品），这是锦衣卫的高级官员，

由皇帝的亲信武将担任。锦衣卫下设南北两个镇抚司，其中南司掌管本卫的人事以及对内部人员的法纪整肃，北司专门从事本职任务。南北镇抚司设有镇抚两员（正五品），下设五个卫所，其统领官有千户 14 员（正五品）、副千户 14 员（从五品），以下还有百户、总旗、小旗，普通军士称为校尉、力士。校尉和力士在执行缉盗拿奸任务时，被称为“缇骑”，其长官称“缇帅”。缇骑的数量，最少时为一千，最多时多达六万之众。嘉靖帝曾一次性裁撤三万多人。此外还要招募一些流氓无赖充当这些机构的外围组织，人数多达十五六万。锦衣卫官校一般从民间选拔无不良记录的良民入充，之后凭能力和资历逐级升迁。

锦衣卫身穿金黄色的官服，有权力高高在上之意，称为飞鱼服，并佩带绣春刀。其基本职能是“掌侍卫、缉捕、刑狱之事，恒以勋戚都督领之。盗贼奸宄，街涂沟洫，密缉而时省之”。作为职掌侍卫、展列仪仗和随同皇帝出巡的锦衣卫，基本职能与传统的禁卫军相同，至于“密缉而时省之”，则是它的特务职能，四处进行秘密侦查，搜查情报。作为皇帝的私人警察，锦衣卫拥有自己的监狱（诏狱），可以自行逮捕、刑讯、处决，不必经过一般司法机构。经过锦衣卫主办过的案件，也叫锦衣狱。诏狱跟刑部大狱相比，简直犹如地狱和天堂之别，酷刑用尽，其惨毒无法用语言形容。任何人一旦被抓入诏狱定罪，则刑部、都察院、大理寺也不敢干涉和翻案。即便移送到正规的司法机关，司法官员对案卷也不敢擅自改动一个字。所以官

民触犯法律，倘若落在三法司手里，尚有活命的指望，要是落在锦衣卫手里，就难以生还了。而且其刑罚之苦，备极残毒，入其狱者，五毒备尝，素有阎王殿之称。据明史记载，锦衣卫常用的刑具有18套，什么夹棍、脑箍、拦马棍、钉指等都包括其内。其中最有名的刑具，“名曰琶”，每次施及犯人，则“百骨尽脱，汗下如水，死而复生，如是者二三次”。在酷刑伺候下，犯人只求速死，以便解除痛苦。“荼毒之下，何狱不成”。

锦衣卫还负责实施廷杖。廷杖始于元代，明代则使用的更为普遍，无论高官巨卿，将相王侯，只要触怒皇帝或者有过失，就可以拖下去痛打，打死人的事情经常发生，地点设在午门前的御路东侧。行刑时，众官员陪到午门外西墀下，左边是太监，右边是锦衣卫官校，下列旗校数十人，行刑者为锦衣卫校尉，他们都受过严格训练，技艺纯熟，臂带袖套，手执木棍。监杖的司礼太监宣读完命令后，旗校就用麻布兜将犯人的肩脊以下部分束起来。用绳子捆住两脚，四面牵曳，犯人俯卧，让大腿受杖。这时，左右厉声高喝“搁棍”，就有一个执棍搁在犯人的大腿上；喝声“打”，就开始用刑。每打五棍，就换一个人打。如果要置犯人于死地，监杖人就喝令“着实打”，或“用心打”，受杖人就无生还的希望了。据说锦衣旗校行刑时，只要看监杖的司礼太监的两只靴尖，便知犯人是活是死。如果两只靴尖向外成八字形，那么他们就不会将人打死。如果靴尖向内一收，就把犯人打死。正德（1506～1521）以前，凡

受杖的不必剥去衣裤。正德初年宦官刘瑾专权时，把犯人的衣裤剥去受刑，此后被杖死者就更多了。崇祯帝干脆把廷杖地点设在殿中，朝廷庙堂之上，百官之前，血肉横飞，惨叫声不绝于耳，这样的场面使百官触目惊心，惨不忍睹。洪武年间，公侯如朱文正、朱亮祖，大僚如工部尚书薛祥等，都是受廷杖致死的。

锦衣卫毕竟还有公开职务在身，执行秘密任务势难兼顾，同时亦有专权之嫌。永乐十八年（1420），明成祖又设立了东厂，目的是“访谋逆妖言大奸恶等，与锦衣卫均权势。”特命心腹太监提督。东厂内署设在北上门，外署设在皇城东安门外，东厂建筑有大厅，东侧有小厅，厅内供奉岳飞画像一幅，厅后有砖影壁，雕刻有狄梁公断虎的故事，大厅西侧有祠堂，里面供奉历任厂公的职名牌位，里面还有一个牌坊，上写“百世流芳”，这与他们的社会形象构成强烈的反差。再往南有监狱一所，专押重犯。东厂存在时间很长，一直到明亡的220多年里，一切侦查、诬陷、屠杀、冤狱，直接或者间接都是从这里开始、组织和发动的。东厂的高级官员全部是宦官，主持东厂的是掌印太监一名（明代宦官共设24个部门，各司其职。其中司礼监太监是最受宦官尊崇的衙门，设有提督太监一人，掌印太监一人，是宦官头子，另有秉笔太监数人，可以代皇帝“批红”，同时又提督东厂事务，很有实权，是明代最有权势的宦官之一），全副官衔是“钦差总督东厂官校办事太监”，简称东厂提督，厂内人尊称为“厂公”，他有一枚特制牙章，一切

事情该封奏的，就用它印封，文曰“东厂密封”。明中期以后规定，东厂提督必须由司礼监秉笔第二或第三人担任，不让司礼监掌印太监兼任也是为了防止宦官大权独揽，一手遮天。提督东厂入宫奏事时，提督太监和掌印太监也要回避，以防机密外泄。当然也有掌印太监兼提督东厂的，如嘉靖年间的麦福、黄锦，万历年间的冯保、张诚，这些人的权势又在秉笔太监之上。东厂下设掌刑千户一名，理刑百户一名，二者称为贴刑，都是从锦衣卫调拨来的。底下是掌班、领班、司房四十多人，分子丑寅卯十二颗，每颗管事，戴圆帽，着皂靴，穿褐衫。负责在外面侦查缉访的是役长和番役。役长也叫档头，共有一百多人，也分十二颗，戴尖帽，着白靴，穿褐色衣服，系小绦。他们的服饰非常显眼，让人一眼就可以认出。番役也叫干事，有一千多人，都是从锦衣卫那里挑选的骨干分子。

东厂设立之初，只负责侦缉、抓人，并没有审讯犯人的权力，抓住的嫌疑犯要交给锦衣卫北镇抚司审理，但到了明末，东厂也有了自己的监狱。东厂的侦缉范围非常广，连锦衣卫也在侦查之内。朝廷会审大案、锦衣卫北镇抚司拷问重犯，东厂都要派人听审；朝廷的各个衙门都有东厂人员坐班，监视官员们的一举一动；一些重要衙门的文件，如兵部的各种边报、塘报，东厂都要派人查看；甚至连普通百姓邻里纠纷、夫妻反目，以及柴米油盐的价格，也在东厂的侦察范围之内。侦查清楚了，写成一个报告，便呈给厂公的心腹内官，然后下发司房，进行抄写和文字润色

后，在当天晚上或第二天早晨立即交给皇帝。为了扩大侦查范围，特务们就必须跟街头的混混地痞相勾结，依靠他们刺探消息，而地痞无赖们则趁机对百姓敲诈勒索，作威作福，还可以从东厂得到津贴。东厂获得的情报，可以直接向皇帝报告，相比锦衣卫必须采用奏章的形式进行汇报，要方便得多。东厂番役每天在京城大街小巷里面活动，并非完全为朝廷办事，更多的是为自己谋私利。他们常常罗织罪名，诬赖良民，之后就屈打成招，趁机敲诈勒索。到了明中后期，东厂的侦缉范围甚至扩大到了全国，连边远僻壤之地，也出现了“鲜衣怒马作京师语者”，搞的举国上下人人自危，民不聊生。在与锦衣卫的关系上，东厂则是后来居上。由于东厂厂主与皇帝的关系密切，又身处皇宫大内，更容易得到皇帝的信任。东厂和锦衣卫的关系，逐渐由平级变成了上下级，在宦官权倾朝野的年代，锦衣卫指挥使见了东厂厂主甚至要下跪叩头。

明宪宗成化年间，先是京城内出现了“妖狐夜出”的神秘案件，接着又有一个妖道李子龙用旁门左道蛊惑人心，甚至网罗了很多太监，意图不轨。虽然李子龙和他的党徒最终被锦衣卫一网打尽，但宪宗由此深感侦刺力量的不足。于是他于东厂之外增设西厂，派身边机灵的小太监汪直具体负责。西厂厂址设在灵济宫前，以旧灰厂为厂署总部。西厂的军官主要从禁卫军中选拔，这些人再自行选置部下，短短几个月内，西厂人员极度扩充，其势力甚至超过了老资格的东厂。西厂成立，本来只是为了替皇帝刺探消息，

但汪直为了升官发财，拼命地构置大案、要案，其办案数量之多、速度之快、牵扯人员之众都远远超过了东厂和锦衣卫。西厂在全国布下侦缉网，主要打击对象是京内外官员，一旦怀疑某人，就立刻加以逮捕，事先不必经由皇帝同意，之后当然就是严刑逼供，争取把案件弄得越大越好。对一般百姓，其一言一行只要稍有不甚，就会被西厂以妖言罪从重处置。

在这种情况下，西厂仅仅成立 5 个月，就弄得朝野上下人心惶惶，以大学士商辂为首的辅臣集体上书，向宪宗痛陈西厂之危害，并将汪直办下的不法之事一一举报。宪宗收到奏章后为之震惊，于是撤销西厂，遣散了西厂的人员。但是一个月后，西厂再次恢复，汪直复出主持。在此后的五年里，汪直领导西厂又办下了无数“大案”，将反对自己的朝臣如商辂、项忠等人一一翦除，他的权势也达到了极点。但汪直极度膨胀的权力不能不引起皇帝的警觉，在其后的权力角逐中，汪直失败，被调出京城，西厂也随之解散。到了宪宗的孙子武宗继位后，大太监刘瑾掌权，宦官势力再度兴起，西厂复开，由太监谷大用领导。有趣的是，西厂与东厂虽然都受刘瑾的指挥，但两者之间不是互相合作，而是争权夺利，互相拆台。为了改变这种情况，刘瑾又自建了一个内行厂，由其直接统领，其职能与东西厂一样，但侦缉范围更大，是个监视特务的特务机关，东西厂包括锦衣卫都在它的监视范围内。一时间，锦衣卫、东西厂、内行厂四大特务机构并存，缇骑四出，天下骚动。直

到五年后，刘瑾倒台，武宗才下令撤销西厂和内行厂。

明王朝豢养了一大批特务，目的是让他们监视朝野官民的言行，钳制人们的思想，以维护朱家王朝的社稷江山。但是这些特务机构的陆续成立，却极大地伤害了王朝的统治。作为不受任何限制和约束的秘密警察机关，他们除了奉命充当朱元璋大肆屠杀功臣的一把“屠刀”外，还利用职务之便不遗余力地制造事端，罗织大狱，陷害良善，既可以打击异己，也可以作为自己升迁的资本。明成祖时期的锦衣卫广布校尉，“日摘臣民阴事”，曾经将浙江按察使周新诬陷致死；英宗时的逯杲、武宗时的钱宁等人，也是臭名昭著的大特务。朱厚照时期刘瑾主持内行厂，东厂邱聚是他的党羽，锦衣卫使石文义是他的心腹，西厂谷大用是他的亲信，众多特务机关连成一气，缇骑四出，争先恐后地侦缉罗织，上至宰相藩王，下至平民百姓，都处于他们的监视之下，对他们的命令只要稍有拂逆，就会家破人亡，全国上下笼罩在一片恐怖气氛中。据记载，一日有四人在密室饮酒，一人醉后大骂魏忠贤擅权“不忠不贤”，另三人吓得不敢出声，只得好言相劝之。那人骂声未止，厂卫密探即破门而人，将四人一并带走。魏忠贤凌迟处死骂人者，其余三个却给了赏银。厂卫特务们可任意缉拿刑讯，下至民间斗鸡骂狗之类琐事，上至朝廷要员、皇亲国戚，一旦落入厂卫手中，十之八九难以生还。在大明的边远地区，百姓凡见骑大马、着锦衣、说京腔之人，如见猛兽一般，纷纷躲避。地方官吏则用重金贿赂以免祸。京城的朝

廷命官，惶惶不可终日，每天上朝走在路上，便担心着还能不能安然回家。北镇抚司大牢中更是关满了各种各样无辜的人，死于锦衣卫酷刑之下的正直人士更是不计其数。“幽縶惨酷，害无甚于此者，太祖时，天下重罪逮至京者，收系狱中，数更大狱，多使断治，所诛杀为多。”这种恐怖的氛围，终明一朝几乎是绵绵不绝，这种无节制的滥捕极大地影响了皇帝与官僚机构之间的关系，使百官、民众、军队与皇帝离心离德，难怪有人说明朝不是亡于流寇，而是亡于厂卫。

五　明代的科举取士

明朝是中国古代科举制度的鼎盛时期。作为选拔官员的重要途径，明代统治者对科举高度重视，科举方法之严密超过了以往历代，从而形成了更严密更繁琐的一套制度。

明代正式科举考试分为院试、乡试、会试、殿试四级。但是在参加院试之前，读书人必须经过县试。县试由知县主持，是参加正式科举考试前的预考，凡是及格通过者称为“童生”。童生年龄不一定小，有的士人老是考不中秀才，即便年纪到了五六十岁，依然称为童生，时有“老考童生，童生考到老”的戏言。院试在府城举行，由本省的学政主持，学政又名提督学院，故称这级考试为院试。中

第者为生员，又叫秀才或庠生。然后分别分往府、州、县学学习。生员分三等，有廪生、增生、附生。由官府供给膳食的称廪膳生员，简称廪生；定员以外增加的称增广生员，简称增生；于廪生、增生外再增名额，附于诸生之末，称为附学生员，简称附生。生员是功名的起点，也是享受小皇恩的开始。这时的士人政治地位比平常人要高，可以免交本人的皇粮国税，见到父母官可以不跪，官府不能随便对其动刑，以免有辱斯文，必须革除秀才的功名后，方可大刑伺候。生员要想继续博取富贵功名，就必须继续努力，参加“乡试”。

乡试是由南、北直隶和各布政使司举行的地方考试。地点在南、北京府、布政使司驻地。每三年一次，逢子、午、卯、酉年举行，又叫乡闱。考试的试场称为贡院。考期在秋季八月，故又称秋闱。参加乡试的，除科举生员外，还有监生。所谓监生，就是通过各种途径进入国子监学习的士人。监生中有一部分是从各府、州、县学中的生员选拔出来可以直接进入国子监学习的，称为贡生，也叫贡监；也有依靠父兄的“恩荫”而入监读书的士人，叫作荫监；还有通过给国家捐钱捐粮而得到进入国子监读书资格的，叫作例监、捐监。监生与秀才一样，都有参加乡试的资格。主持乡试的有主考官二人，同考官四人，提调一人，其他官员若干人。在北京和南京主持考试的主考官一般由翰林充当，其他各省也要由进士出身的京官担任。试分三场，分别于八月九日、十二日和十五日进行。乡试考中的称举

人，俗称孝廉，第一名称解元。乡试中举叫乙榜，又叫乙科。放榜之时，正值桂花飘香，故又称桂榜。放榜后，由巡抚主持鹿鸣宴。席间唱《鹿鸣》诗，跳魁星舞。乡试录取名额，各省多少不一，是根据户口、文化教育等情况而规定的。如南、北直隶人口较多，又是文人会聚之地，录取的名额相对要多一些，偏僻之区如云南、贵州就要少一些，全国每次乡试录取名额大致在1 000人左右。为了预防士人到文化不发达的省份参加考试，各省对士人的户籍检查特别严格，对于“冒籍”参加考试的，处罚很严厉，这就保证了即便文化落后的省份，也能有中举的士人。士人中举后，就具备了做官的资格，封建王朝经常有“大挑知县”、“大挑主簿”等低级官员的机会，直接从举人中选拔，这些举人虽然没有考上进士，但也算是上过榜的，所以他们叫做一榜出身。当然并不是所有的举人都有做官的机会。要想追求富贵荣华，还必须继续沿着科举之路往上走，参加会试和殿试。

会试在京城举行，是由礼部主持的全国考试，又称礼闱。于乡试的第二年即逢辰、戌、未、丑年举行。全国举人在京师会试，考期在春季二月，故称春闱。会试也分三场，分别在二月初九、十二、十五举行。由于会试是较高一级的考试，同考官的人数比乡试多一倍。主考、同考以及提调等官，都由翰林担任，有时由内阁大学士担任，这些大人物的出场向举人们展示了他们辉煌的前程，有朝一日他们也会成为衡才之选。主考官称总裁，又称座主或座

师，被录取的考生自称门生，他们与考官的关系终生不能改变，以后每到节日，要时常到座师家中拜望，并呈上“炭敬”、“冰敬”，以表达对座师的谢意。会试录取人数在300人左右，考中的称贡士，俗称出贡，意思是贡给皇帝任用的人才，别称明经，第一名称会元。这时的录取不再按照户籍进行名额分配，而是共同竞争，因此导致有的省份考中的贡士多，有的省份少，甚至有的省份“脱科”，竟然无人能够入围。这样的地区称为“天荒”。

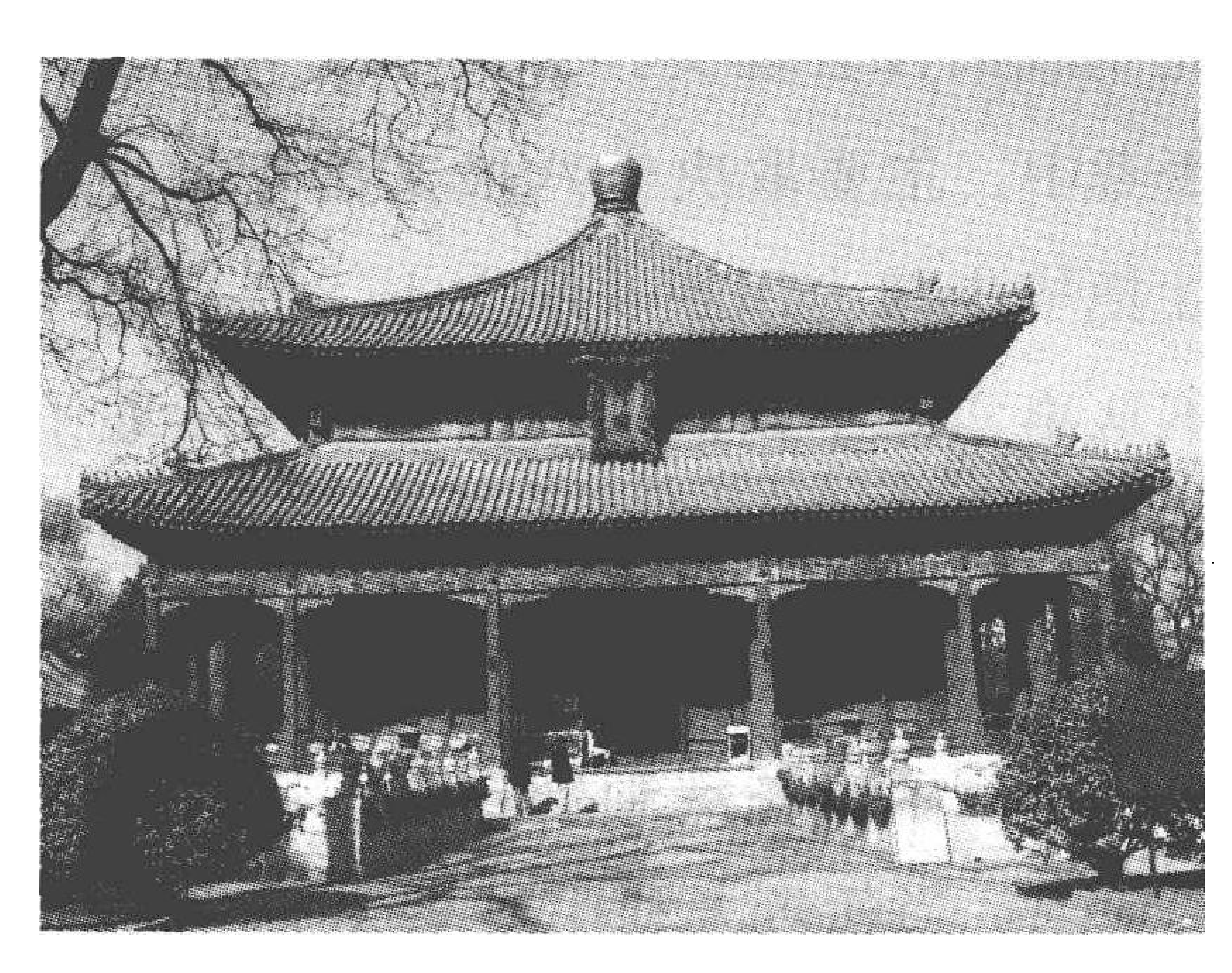
殿试在会试后当年举行，时间最初是三月初一。从明宪宗成化八年（1472）起，改为三月十五日。应试者为贡士。贡士在殿试中均不落榜，只是由皇帝重新安排名次。殿试由皇帝新自主持，只考时务策一道。殿试毕，次日读卷，又次日放榜。录取分三甲：一甲三名，赐进士及第，第一名称状元、鼎元，二名榜眼，三名探花，合称三鼎甲。二甲录取人数约100人，赐进士出身，二甲第一名称为传胪。三甲录取约200人，赐同进士出身，三甲第一名也称传胪。一、二、三甲通称进士。进士榜称甲榜，或称甲科。进士榜用黄纸书写，故叫黄甲，也称金榜，中进士称金榜题名。这样由皇帝亲自主持的考试，皇帝与进士们多了一层关系，考中者就成为“天子门生”，然后由皇帝在礼部赐恩荣宴，招待新科进士。状元、榜眼和探花每人一席，其他进士四人一席，菜肴都是“奇珍异味极天厨之馔”，使进士们回味无穷，终生难忘。“金榜题名时”与“洞房花烛夜”并称为人生快乐之极致，可谓不虚。凡是通过乙榜中

举，再经过甲榜中进士而做官的，叫做“两榜出身”，是很响亮的招牌。凡是在乡试中解元，会试中会元，加上殿试中状元者，叫做“连中三元”，是科举场中的佳话。明代连中三元者仅洪武年间的许观和正统年间的商辂二人而已。

殿试之后，状元授职翰林院修撰，榜眼、探花授编修。这是清贵之职，前途无量。其余进士如果经过考试合格者，也可以进入翰林院，叫翰林院庶吉士，也是很让人羡慕的头衔。他们在翰林院学习三年后，经过考试合格者，分别授予翰林院编修、检讨等官，其余分发各部任主事等职，或以知县优先委用，称为散馆。庶吉士出身的人升迁很快，英宗以后，朝廷形成非进士不入翰林，非翰林不入内阁的局面。其他进士则授予给事中、御史、太常、国子监博士；再次者则授予州府的推官、知州或者知县。明代非常注重科举出身，内阁大学士多从翰林中选拔，京官中的要害之职多由进士出任，京外的重要官缺也是进士优先，并且升迁很快，前途无量。“书中自有黄金屋，书中自有颜如玉”，可谓将科举的诱惑描画传神。一些士人为了身登龙门，金榜题名，一考再考，前仆后继，乐此不疲。不少人年过花甲才中进士。

有个叫曾彦的读书人，江西泰和人，字士美，生于明仁宗洪熙元年（1425），早年在县学发奋苦读，却屡试不第，成了老童生。但他一直没有灰心，仍刻苦求学，在43岁中了个举人。又过了12年，终于会试过关参加殿试。主考是四川眉山人、内阁首辅万安。他在阅读曾彦的对策时，

被其文采所折服，禁不住击节赞叹，其他评卷官也有同感。万安回忆起前一天考试前点名时有个叫曾彦的，顾长伟岸，一表人才。拆封一看，此文正是吉安府的曾彦，便排在第一，交皇帝定夺。到了传所中进士进殿见面时，万安仔细审视这定为榜首者，却发觉曾彦身材矮小，又老又瘦，惘然若失，怀疑以前可能是看错了人。退朝后，万安再取曾彦的殿试策阅读，觉得很是平淡。可已成定局，只好作罢。此时，曾彦已54岁，终于成了成化十四年（1478）戊戌科状元。以后曾彦历任翰林院修撰、南京翰林院侍读，改任翰林院侍读学士、左春坊左谕德、奉直大夫等职。这种类似传奇的经历，充分说明了科举考试对士人的吸引力。



国子监

明代科举考试内容的重要变化是八股取士制度的确立。明太祖朱元璋采取刘基的意见，规定各级考试专用四书五经命题，作者只能按照宋代程、朱等几家的经义解释来回答，措辞要用古人语气，即所谓代圣贤立言，绝不允许抒

发自己的见解。明宪宗时，文章的格式规定为八股文。八股文以四书、五经中的文句做题目，只能依照题义阐述其中的义理。八股文的格式也很死板，结构有一定程式，字数有一定限制，句法要求对偶。八股文也称制义、制艺、时文、时艺、八比文、四书文。八股文即用八个排偶组成的文章，一般分为六段。八股文分为破题、承题、起讲、入题、起股、出题、中股、后股、束股、收结几个部分，以首句破题，两句承题，然后阐述为什么，谓之起股。八股文的主要部分，是起股、中股、后股、束股四个段落，每个段落各有两段。篇末用大结，称复收大结。八股文是由宋代的经义演变而成，要求文章在形式上逐段对偶，堆砌雕琢，完全脱离社会现实。明代乡试、会试头场考八股文。而能否考中，主要取决于八股文的优劣。所以，一般读书人往往把毕生精力用在八股文上，埋头于时文制艺之中，从来不从事实际学问，所以比唐宋诗文取士，更禁锢人们的思想，使科举制度完全服务于皇帝专制的需要，同时也把科举考试制度旨在选贤拔能的宗旨逐渐异化。

明朝的科举考试虽然规则细密，程序严格，但依然不乏科场舞弊现象。当朝贵人利用科举无事生风，排斥异己，提拔亲朋。礼部尚书严嵩多次在皇帝面前诬陷主考官，致使十多个主考官或者死于杖下，或者被罢官削职。武宗正德三年（1508）的科考，大宦官刘瑾把自己的同乡50人的名单交给会试主考官，主考官不敢违背，只好奏请扩大会试名额。就连隆重无比的钦点状元也有很大的随意性。建

文二年（1400）的殿试，本来王艮为一甲第一名，但王氏因貌丑而被抑置为第二名。正统年间的张禾因患眼疾而与状元无缘。也有因名字不为皇帝满意而遭贬抑的。永乐年间的一次殿试，本来拟定孙曰恭为状元，明成祖认为“曰恭”合而为“暴”，不吉利，就把邢宽定为状元，以示朝廷刑罚尚宽。当然，相比以前的选官制度，科举取士还是较为公平合理的。

明朝的科举考试给中国思想文化的发展带来了不小的消极影响。八股文体，严重束缚人们的思想，泯灭人们的精神，是维护封建专制的工具，把科举考试制度旨在选拔人才的目的引向邪路。出身科举的“人才”，他们知识结构不出程朱注释和对偶联句，视野非常狭窄，无裨实际。明代学者宋濂曾形容用八股选出来的某些人才，“与之交谈，两目瞪然视，舌木强不能对。”尤其是八股文使舆论一片肃杀，禁锢了知识分子的灵魂，使整个社会中最活跃的精英阶层沉沦。明末清初著名学者顾炎武愤慨地说：“八股盛而《六经》微，十八房兴而二十一史废。”又说：“愚以为八股之害，等于焚书。而败坏人才甚于咸阳之郊，所坑者非但四百六十余人也。”信乎，此言。

六　清代的军机处

军机处，清代官署名。亦称“军机房”、“总理处”，是

清朝中后期的中枢权力机关。军机处是君主专制达到巅峰的产物，到清朝末年才被废止，前后共存在了180年。在某种程度上，军机处的组建确实达到了雍正预期的“为一人治天下，让天下奉一人”（故宫的养心殿雍正自己作的对联）的政治效果。

作为由一个奴隶制政权演化而来的封建政权，清朝的权力机关有一个比较长的历史演进过程。努尔哈赤建立后金政权后，伴随着满族政权雏形的初显和军政力量的扩张，国家事务日趋繁忙和复杂，那种单纯依靠几个人“开碰头会”的议政方式已经不适应复杂的政治需要。努尔哈赤乃在八大贝勒（旗主）会议的基础上，增设了若干名理政听讼大臣，或称议政大臣，责成他们与八旗旗主一同议政。当时议政大臣的地位远在八旗主之下，吸收他们参加议政并处理一些事务，仅是作为一种襄助的力量，是权宜，并非定制。努尔哈赤死后，皇太极有意识地抑裁大贝勒们的权力，并逐步提高议政大臣们的地位，设八议政大臣“总理一切事务，与诸贝勒偕坐共议”，“协议国政，军国大事，均于此决之”。当时奉谕参加议政王大臣会议的人，当然还仅限于满洲贵族，但其爵秩资格已经降低为贝子级的贵族。这显然是为了吸收较低级的贵族参与军国大政以削弱八和硕贝勒的势力，并便于控制。崇德二年（1637），确定了议政王大臣会议是中央辅政机关。满洲贵族入关，建立起统一的大清王朝以后，议政王大臣会议又有了进一步的扩大。顺治年间，非满族的范文程、安达礼、宁完我等也先后受

命为议政大臣。这样以皇帝亲信关系并着眼于国政需要，逐步代替狭隘的氏族血缘关系，有力地扩大了议政王大臣会议的政权基础。“议政”是一种正式的职衔，必须经过皇帝的任命。同样，在必要时，皇帝也可以撤销某一贵族及大臣的议政资格。最初议政王大臣权力极大，凡军国重务，不由内阁“票拟”者，皆交议政王大臣会议。像皇位继承这样的重大决策也由议政王大臣会议决定，议政王大臣会议的决策皇帝不能更改，甚至议政王大臣有权罢免皇帝。像多尔衮、鳌拜这样位高权重的大臣都是议政王大臣会议的骨干。

康熙十六年（1677）设立南书房，南书房本来是康熙帝读书处，俗称南斋。康熙帝“择词臣才品兼优者”入值，研讨学问，吟诗作画，称“南书房行走”。入值者主要陪伴皇帝赋诗撰文，写字作画，有时还秉承皇帝的意旨起草诏令，“撰述谕旨”。由于南书房“非崇班贵檩、上所亲信者不得入”，所以它完全是由皇帝严密控制的一个核心机要机构，随时承旨出诏行令，这使南书房“权势日崇”。许多重大政务已不再交付议政王大臣会议讨论，改为径由南书房传谕或遵旨起草上谕，甚至收纳来自各地的密奏小折。南书房是康熙帝削弱议政王大臣会议权力，同时将外朝内阁的某些职能移归内廷，实施高度集权的重要步骤。

雍正初年，青海和硕特部贵族叛乱，清世宗准备对西北用兵。雍正七年（1729），因内阁在太和门外，军情紧急，文电往来多有不便，清世宗在隆宗门内设置军机房，



郎世宁的乾隆画像

从内阁中挑选谨密可靠的中书、笔帖式等低级文员入值缮写，以为处理紧急军务之用，辅佐皇帝处理政务。十年（1732），改称“办理军机处”，简称“军机处”，并且正式颁发“办理军机处钤封印信”，这一机构算是固定下来了。乾隆以后省去“办理”二字，遂简称为“军机处”了。军机处成立后，议政王大臣会议于乾隆五十六年（1791）废置，内阁变成只是办理例行事务的机构，一切机密大政均归于军机处办理。军机处总揽军、政大权二端，真正成为执政的最高国家机关。但若从清朝正式官制来看，军机处还不算正式机构。

军机处设有军机大臣，俗称“大军机”。分设满、汉员，由满汉大学士、各部尚书、侍郎、总督等官员奉特旨充当，均为兼差。军机大臣没有定额，军机处初设时为三人，以后增加到四五人至八九人，最多至十一人不等。任期无限制，全凭皇帝旨意而定。凡经皇帝选调到军机处任职的军机大臣，称“入值”。初入值军机处者，因资历或能力尚浅，则命在“军机大臣上学习行走”。加“学习”二字，数年以后，再由领班的军机大臣奏请去其“学习”二字。各军机大臣之间，因资格、品位高低而有差别，除按照职位高低排班外，权力亦有不同。如：有的满洲军机大臣只准阅办满文奏报；新任之军机大臣不准阅办皇帝朱批

过的奏报。这些等级差别，均不见“则例”、“章制”，而是由皇帝亲定。在数名军机大臣中，由皇帝指派满、汉各一员为领班，称为“揆首”、“领袖”。初期，凡应皇帝召见会议军政要务、承皇帝旨意起草谕旨以及寄给各官员之谕旨的署名等，均为领班军机大臣专责。乾隆时，傅恒任领班，经皇帝批准改为军机大臣共同面君承旨，发出之寄信谕旨，亦改用军机处名义。不管人数多少，权位操于排名第一的领袖军机之手。各种文件奏章，只能由其先阅。他人不得聚观。至于新进者，不仅没有发言权，每次奏对进出宫殿时，还须趋前为领班等军机大臣卷起门帘，让他们先走，因而被称为“挑帘子军机”，可见同僚之间等级依然森严。野史笔记中，常有把军机大臣比作轿夫之戏谈。刘体智在《异辞录》一书中说：京师舆夫四名，谚云：“头一个洋洋得意，第二个不敢泄气，第三个浑天黑地，第四个不知那里。”谈者比以军机大臣。向例，枢臣入值，在御案右旁跪，其跪垫挨次而下，惟居首者奏对。其次则跪处由渐而远，谛听上谕，不能详悉。即有陈奏，上亦不能尽闻，仍由居首者传述。故枢廷数臣，虽云同时入值，然自首座外，其余率非问弗对。京谚以舆夫四人状之，情形毕肖。金梁在《光宣小记》片则如此比拟：首为当家者，专奏对，众谓之“军机面”，谓其独得面子也。则以喻轿班前一人，曰“扬眉吐气”。次为备顾问者，非指问不得越对，谓之“军机嘴”，则以喻轿前第二人，曰“不敢放屁”。再次为执笔者，专撰述而不得问意旨，谓之“军机手”，则以喻轿后第

一人，曰“浑天黑地”。末为供奔走者，谓之“军机腿”，则以喻轿后末一人，曰“趋炎附势”。可谓刻画入微矣。

军机处还设有军机章京，因接近天子，参与机要，故被人称作“小军机”，亦称“司员”。初期，军机章京无一定额数，由军机大臣在内阁中书等官中选调。乾隆时改由内阁、六部、理藩院等衙门中挑取。嘉庆四年（1799）始，定军机章京分满、汉各两班，每班八人，共三十二人。各班设领班、帮领班章京各一员，由军机大臣于章京中择资深望重者任之。其后增设额外章京一二员，军机章京亦为兼差，选用者必须为进士、举人、拔贡出身，多从内阁、六部中的低级官员中选拔，要求年纪轻，办事练达，才思敏捷，撰拟迅速，书写端正。其原职缺升至通政司副使、大理寺少卿官及三品，即调归本任。军机处选补章京，由各衙门开具履历保送，军机大臣面加考试，合格者即带领引见，录用与否由皇帝决定。录取后，依次列名存记，俟缺出按单调取。军机章京向例不参加京察，其奖叙升转由军机大臣酌情保奏。军机章京负责军机处的日常工作，如处理文书、记注档册、撰拟文稿等。值宿之章京，夜间遇有紧要事件，亦有单独被皇帝召见承旨撰书谕旨者；还可参与军机大臣所承办案件的审理等。每天清晨，皇帝看完各项奏折题本，以指甲做出暗记，军机大臣入对时一一面授旨意，或明发，或廷寄，当面交办，军机再命章京分别拟旨。寻常请安的奏折，皆由章京代拟；明发的上谕，经由内阁部院层层下达，刊于邸报；廷寄的上谕，则由章京

判明其缓急程度，用三百里至八百里不同速度驿递。

章京里面因才能之差别而分待遇之高下，有的章京文采风华，遇到皇帝紧急诏令，常常能够龙飞凤舞，立马可就，则常为同僚所敬，连军机大臣也要对他们礼让三分，往往能够越级迁升。同治初年著名的“顾命八大臣”中的穆荫、焦祐瀛二人，皆由章京超擢在军机大臣上学习行走，被视作不次之擢的恩遇。至于做过军机章京，以后又累官而至军机大臣的，则有彭蕴章、陈孚恩、钱应溥、许庚身、徐用仪等二十多人。他们被称为“红章京”。也有些章京，反应迟缓，旬日无一事交办，多干些杂务活，看别人的脸色行事，被称为“黑章京”。还有最不济事的“面糊章京”，手不能文，只好给别人打下手，帮着用面糊封奏章的封口，故有此称谓。当年纪晓岚做诗称红章京是：“流水是车龙是马，主人如虎仆如狐，昂然直到军机处，笑问中堂到也无?”又易数字，形容黑章京“篾篓作车驴作马，主人如鼠仆如猪，悄然溜到军机处，低问中堂到也无?”其气概、风度大不相同。

军机处职掌每日觐见皇帝，共商军国大事，并奉旨对各部门各地方负责官员发布指示的重要使命，因此它在朝廷权力运作中具有举足轻重的地位。军机大臣的职掌可综合为六个方面：负责皇帝下达谕旨的撰拟和参与官员上报之奏报文书的处理；凡国家之施政方略、军事谋略以及官员的重要陈奏意见，或对官员的惩处、弹劾事件等，皇帝批交军机大臣会议，或会同各有关衙门会议，并著提出处

理意见，奏报皇帝裁夺；某些重大案件，皇帝专交军机大臣审理定拟，或会同三法司审拟；文武官员上至大学士、各部尚书，各省总督、巡抚，以至道府、学政、关差，以及驻防将军、都统，驻各边疆地区的参赞、领队、办事大臣等的补放，均由军机大臣开列应补人员名单，呈皇帝择用。遇科考，亦由军机大臣开列主考、总裁官名单及考试题目，请皇帝采择。复试、殿试，军机大臣负责核对试卷、检查笔迹或充任阅卷官；军机大臣常侍皇帝左右，以备顾问；军机大臣可奉皇帝之命，以“钦差”的身份，往各地检查或处理政务，稽查各省、各部院之汇奏事件。此外，军机大臣还兼任方略馆的总裁，内务府管理大臣及总理各国事务衙门大臣，等等。

军机处的办事效率很高，有简、速、密的特点。根据内阁制度，下属官员有事题奏，或皇帝颁发诏旨，都是经过层层机构，辗转交送，常常要花费很多时间。军机处则不然，一切均由大臣和章京通同办理，皇帝有谕，随时奉诏承办，而且必须当日事当日毕。在通常情况下，军机大臣每日早晨5点左右进宫应召觐见皇帝，有时一天召见数次，主要是承受谕旨，然后回堂拟写。起先由大臣亲自主稿，后来改由章京起草，大臣拟定。经皇帝认可后，按照谕旨的性质分“明发上谕”和“廷寄上谕”两种形式向下传达。明发上谕指交内阁发抄，宣示天下。廷寄上谕因奏请而降旨，事属机密，由军机大臣直接密寄具奏人。廷寄需密封信函，交兵部加封，发驿驰递，根据事情的缓急，

交由兵部捷报处驿递。如遇特别机密紧要的密谕件，则由军机大臣自行缮写封固，上写“军机大臣密寄”。

军机处自清朝嘉庆以后其保密规制始严，规定凡军机大臣只准在军机处缮拟本日所奉谕旨，部院稿案不准在军机处拟写，司员不准至军机处启事，军机章京办事处（章京系专职办事官员）闲人不许窥视，王以下及文武大臣不准至军机处与军机大臣谈论。至于传谕王公大臣之事，在乾清门阶下传述，不许在军机处内传述。并命科道官一人轮日至隆宗门内纠察。与此同时，军机处所收到的各类奏折和皇帝朱批的谕旨，都有一整套严格的保密管理规定，每日奏折，于寅卯二时发下，由军机章京分送各军机大臣互阅。凡皇帝在奏折上批有“另有旨”、“即有旨”的奏折，由军机处章京贮于专门的保密黄匣中，交军机大臣捧入请旨，然后由军机大臣根据皇帝的旨意，命军机章京起草谕旨，经皇帝朱笔改定后，交各部院速议速办。这一套廷寄制度，减少了很多中间环节，大大加快了办事效率。

明朝的内阁最初和清朝的军机处类似，是辅佐永乐皇帝处理政务的机构，是一个纯粹的秘书机构。但是随着后来的皇帝的精力和能力下降，内阁逐渐有了一定的决策权，可以决定国家政务，明朝的内阁首辅在某种程度上是行使相权的，尤其是到了明朝后期，像万历那样几十年不上朝，国家政务都靠内阁去打理。而清朝的军机处则纯粹是一个秘书机构，军机大臣只是提出建议、执行皇帝的决策，决策权都在皇帝。军机大臣无日不被召见，无日不承命办事，

出没于宫廷之间。皇帝行动所到的地方，军机大臣也无不随从在侧。但军机处完全置于皇帝的直接掌握之下，等于皇帝的私人秘书班子。军机处名义上是国家最高的权力机构，但实际上始终处于临时机构的地位，不像正式国家机关的样子。军机处办公的地方不称衙署，仅称“值房”。军机大臣的值房称为“军机堂”，初仅板屋数间，后来才改建瓦屋。军机处值庐“本不甚宏敞，大臣如满六人，坐位固嫌逼窄，相传必有一人不利”。军机处也无专官，军机大臣、军机章京都是以原官兼职，皇帝可以随时令其离开军机处，回本衙门。军机大臣既无品级，也无俸禄。军机大臣之任命，并无制度上的规定可供遵循，完全出于皇帝的个人意志。军机大臣的职务也没有制度上的规定，一切都是皇帝临时交办的，所以军机大臣只是承旨办事而已。而且朝廷严禁军机大臣与外官相接纳，“军机大臣旧例与入觐督抚不私觌（dí）、不留饮，惟于朝房公地延接数次，亦人所共知共见也”。加上清朝的皇帝大多数精明干练，勤于政务，事必躬亲，很少出现昏君，自然避免了像明朝那样臣权欺凌君权的现象，皇帝是绝对的人主。

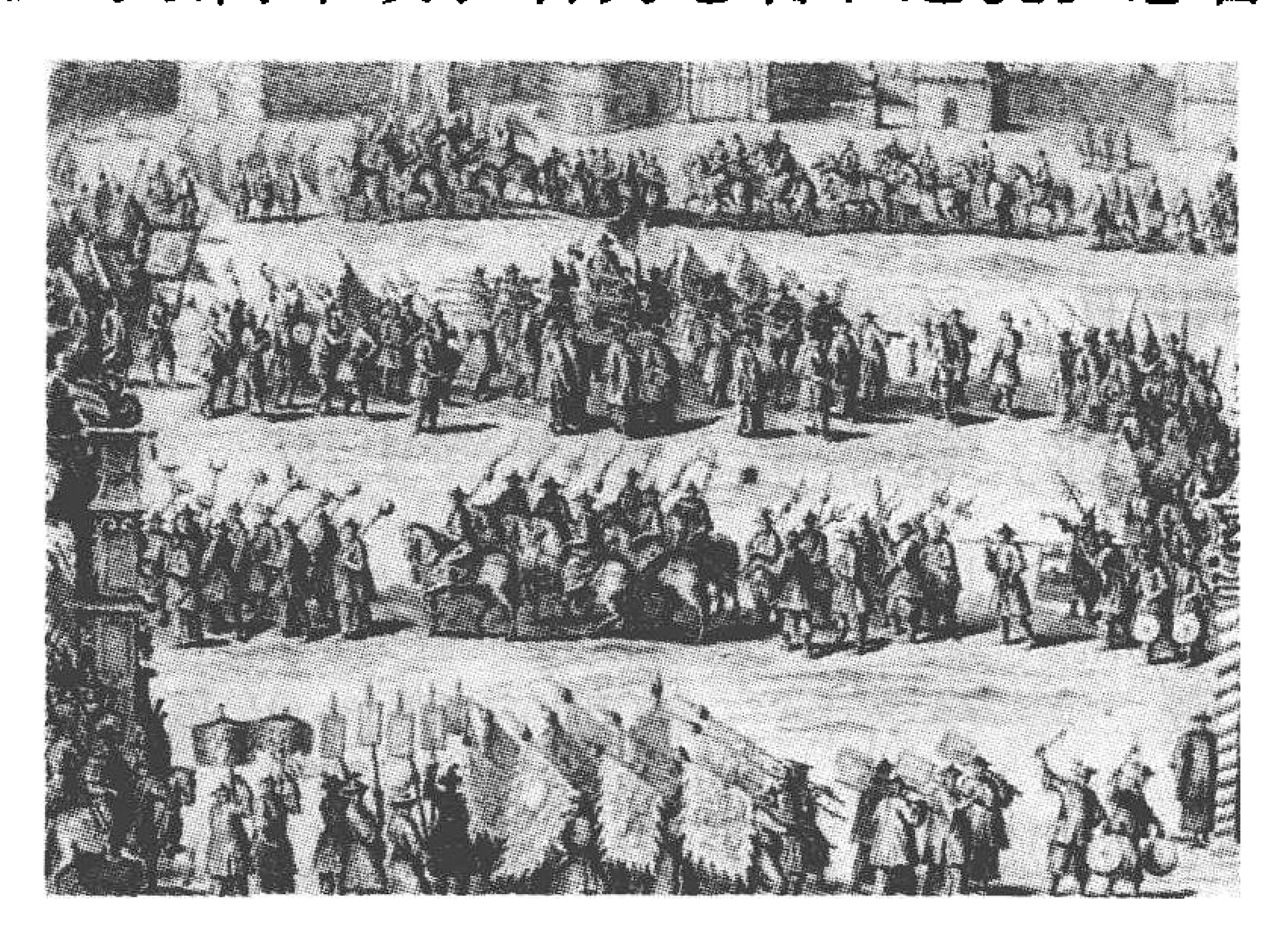
但是军机大臣位极人臣，接近皇帝，处于炙手可热之地，亦不免恃宠而骄，专权独断。诸如乾隆年间的傅恒，党羽众多；于敏中入值军机处近二十年，广受贿赂，文武百官趋走其门。从1827年到1850年一直担任军机大臣的穆彰阿，人称“在位二十年，亦爱才，亦不大贪，惟性巧佞，以欺罔蒙蔽为务”。穆彰阿三典乡试，五典会试，加之复

试、殿试、朝考、庶吉士散馆考差、大考翰詹，几乎无岁不与衡文之役，这为他广结人脉提供了机会，以至“门生故吏遍于中外，知名之士多被援引，一时号为穆党”。特别是乾隆年间的和珅，官居军机大臣二十多年，称为煊赫一时的当朝宰辅。乾隆对他言听计从，和珅恃宠而骄，官员的升降黜杀任由己意，大小官员无不争相献纳，家中珠宝琳琅满目，价值连城，家产无数，富可敌国。高宗死后，仁宗当即将和珅抄家问斩，庞大家产被全部没收。故时人有“和珅跌倒，嘉庆吃饱”之语。

七 “制台”和“抚台”——清朝地方官制

清朝的地方行政机构一般可分为省、府（州、厅）、县三级。

省一级的最高军政长官为总督、巡抚。总督和巡抚合



总督回府

称“督抚”，都是从明朝开始设置的。当时，政府派大臣处置地方军政事务，有两种头衔，全称分别是“总督某地等处地方提督军务粮饷兼巡抚事”和“巡抚某地等处地方提督军务兼理粮饷”，前者就是总督，后者就是巡抚，都属于临时性质，事罢还朝，属于都察院的差遣职官。明成化五年（1469），专设两广总督，以后逐渐增置。清朝以后则成为正式的封疆大吏了。

清朝的总督，正二品（加尚书衔者为从一品，后期总督例兼兵部尚书和都察院右都御史衔，全是从一品大员），为地方最高行政长官，又可称为“制军”、“制台”、“制宪”或者“都堂”，“掌厘治军民，综制文武，察举官吏，修饬封疆”，一般管辖两省至三省的行政、军事、监察大权。但直隶总督和四川总督就只管直隶和四川本省。各总督除节制所管省区内提督，总兵辖军外，又各有直属军队，名为“督标”。一般有中、左、右三营，也有中、左、右、前、后五营的。兵额多少不等，两江虽仅是三营（中、左营及江宁城守营），而兵额最多，有4 000余人。最少是陕甘、两湖，仅1 000余人，其他则有2 000多、3 000多不等。这些武装集中驻扎，用来钳制提镇大员。巡抚，从二品，后期历兼兵部侍郎、都察院右副都御史衔，官阶为正二品，也是地方最高行政长官，巡抚又可称为“抚军”、“抚台”，“掌宣布德意，抚安齐民，修明政刑，兴革利弊，考核群吏，会总督以诏废置”，总统一省军事、民政、吏治和刑狱。本省关税、漕政等也总归巡抚掌管。若有用兵，则督

理粮饷。每年乡试，例由巡抚督察举行，武科则由巡抚主考。各省巡抚也如总督，都自有直属军队，名为“抚标”，由参将率领，监控本省提镇等统兵官。巡抚又多兼提督衔，节制本省各镇总兵。巡抚和总督同为封疆大吏，巡抚品级稍低，但仍属平行，并非上下级关系。相对而言，总督对军务的责任更加重大一些，而巡抚的民政色彩较为浓厚。

清朝全国共设总督八人，据《清史稿·职官三》所载为：直隶总督（辖今河北省及内蒙古一部分地方）；两江总督（辖今江苏、安徽、江西三省）；陕甘总督（辖今陕西、甘肃、新疆三省）；闽浙总督（辖今福建、台湾、浙江三省）；湖广总督（辖今湖南、湖北两省）；四川总督（辖今四川）；两广总督（辖今广东、广西及海南岛等地）；云贵总督（辖今云南、贵州两省）。奉天、吉林、黑龙江三省，初各设将军管辖。光绪三十三年（1907）都改建行省，改盛京将军为东三省总督，兼管三省将军事务。鸦片战争前，清朝全国有 15 个巡抚，即山东、山西、河南、陕西、安徽、江苏、浙江、湖南、湖北、广东、广西、云南、贵州、福建、江西。东北奉天、吉林、黑龙江三省的巡抚一直到公元 1906 年才设置。直隶、四川两省只设总督，不设巡抚。甘肃巡抚于 1754 年撤去，由陕甘总督兼任。公元 1884 年，建新疆省，开始设甘肃新疆巡抚，驻乌鲁木齐。公元 1885 年，台湾建省，改福建巡抚为台湾巡抚，驻台北，福建巡抚由闽浙总督兼任。至于衙门设在同一城里的总督、巡抚（如两广总督与广东巡抚同驻广州，湖广总督与湖北巡抚同

驻武昌等)，经常发生摩擦并相互牵制。督抚作为独当一面的封疆大吏，总统一省或者数省的行政权、监察权和统兵权，权势显赫，在清朝初期多由满洲贵族担任，近畿和要隘多用满员。康熙时汉人督抚“十无二三”，即便是汉人，也多是皇帝的心腹亲信，如雍正朝的李卫、岳钟琪是最受皇帝信任的督抚。乾隆时巡抚“满汉各半”，但“总督大都是满人”。直到咸丰以后，由于湘军、淮军在镇压太平天国中有功，其中的骨干如曾国藩、胡林翼、左宗棠、李鸿章等大批“中兴将帅”出任督抚，汉官在地方大员中的比例才逐渐多起来。

布政使司的布政使，一般称“藩司”，又称“方伯”。清代的布政使是从二品官，主掌一省之行政和财赋之出纳，向府州县宣布国家政令，故又称“承宣布政使司”。每十年将全省户籍、税役、民数、田数，汇报于户部。各项重要政务，报于督抚议行。清初，于每省设左右布政使各一人。顺治十八年（1661），分江南布政使司为江苏、安徽各二人。康熙二年（1663），分陕西布政使司为陕西、甘肃各二人。三年又分湖广布政使司为湖北、湖南各二人。六年（1667），去左右衔，每省只设布政使一人，只有江苏设二人。光绪十年（1884）新疆建为行省，增设甘肃、新疆布政使一人，驻乌鲁木齐。光绪十三年（1887），台湾建行省，又增置福建台湾布政使一人，驻台北。光绪二十一年（1895年），台湾被日本侵占，布政使与巡抚同时被裁撤。布政使司衙门内部机构，一般有经历司、照磨所及理问所。

经历司有经历一人（正六品），都事一人（从七品），掌收发文书。照磨所有照磨一人（从八品），掌照刷案卷（检察文书效率）。理问所有理问一人（从六品），掌勘核刑名案件。另有库大使一人（正八品），掌库藏之出纳。个别省还设有仓大使一人（从九品），掌稽查粮仓。

按察使司设按察使，一般称“臬司”，正三品，权位次于布政使。其办事机构全称为“提刑按察使司”，通称“按察司衙门”。按察使“掌振刷风纪，澄清吏治。所至录囚徒，勘辞状，大者会藩司议，以听于部、院。兼领阖省驿递。三年大比充监试官，大计（按：指考察京外官员）充考察官，秋审充主稿官”。按察使与布政使合称为“两司”。清人常把巡抚、布政使和按察使合称三大宪。全国共设按察使十八人，即直隶、山东、山西、河南、江苏、安徽、江西、福建、浙江、湖北、湖南、陕西、甘肃、四川、广东、广西、云南、贵州 18 省每省一人。各省按察使内部机构，一般有经历司经历一人（正七品），知事一人（正八品），照磨所照磨一人（正九品），司狱司司狱一人（从九品）。知事掌勘察刑名。司狱掌检察系囚。经历、照磨所司与藩台同。布政使和按察使在明朝时期是省级最高行政长官，所以明制藩臬是要定期朝觐的。乾隆以后，督、抚成为固定的封疆大吏，而藩、臬便失去行政上的独立性，降为督、抚的属员。督、抚虽无权撤销藩、臬的职务，但可以在年终密考摺内出具考语，朝廷总是根据考语加以处分的。不过，今日的藩、臬就是未来的督、抚，故除非不得

已外，也不肯轻易举劾。

清朝初年，布政使下设左右参政、参议，驻守在某一地方，称为守道；又按察使下设副使、佥事等，可去分巡某一地方，称为巡道。专设分守道、分巡道，官阶为正四品，带兵备衔，管辖府州，成为省和府州之间一级机构，叫做道员。清朝在全国设守道二十人，巡道七十二人，另设专掌关税者一人（津海关道）。自乾隆规定道员的品秩并成为实官之后，守、巡各道多加兵备衔，节制所辖境内都司、守备、千总、把总等武职，从此之后，职权益重，常与布、按两司相提并论。清朝还设立一些专业道员，如粮储道、盐法道等，都是因事而设，没有治理地方之权。

清朝的省级衙门还有河道、漕运总督。“河道总督”是清代始设的掌管黄河、运河、永定河等河堤防疏浚事务的专职官员。顺治元年（1644），设总督一人，又称“总河”，官阶与掌管行省的总督相同，为正二品，加尚书或都御史衔者为从一品。顺治元年七月，杨方兴首任总河，驻济宁州。康熙十六年（1677）靳辅出任总河，以江南河工紧要，总河署距黄、淮、运河交汇处甚远，往返不便，移驻清江浦；二十七年（1688）王新命接靳辅任总河，驻济宁州；三十一年（1692）靳辅再任总河，又返驻清江浦。雍正二年（1724），因河南堤工紧要，设副总河一人，管理河南河务，驻济宁州或河南武陟。至雍正七年（1729）河道分段管理，改总河为江南河道总督，改副总河为山东河南河道总督；八年（1730），以直隶河工紧要，增设河道水利总

督（亦称直隶河道总督）一人。至此，河道为三督，官阶仍为正二品，兼兵部侍郎（正二品）、右副都御史（正三品）衔。江南河道总督，简称南河，驻清江浦。至咸丰十年（1860）南河总督裁撤，河务改由漕运总督兼管，历时131年，期间有总督43任，35人，其中代署12任。直隶河道（水利）总督，简称北河，驻天津。至乾隆十二年（1747）河道事务归直隶总督兼管，历时17年，期间有总督10任，7人，其中代署两任。山东河南河道总督，简称东河，驻济宁州。至光绪二十八年（1902）裁撤，历时173年。期间有东河河道总督91任，76人，其中29任为代署。河道总督之下分管河务的职官为管河道，官阶正四品，与地方守、巡道同品级。管河道以下官员（均由地方官兼任）有同知（正五品）、通判（正六品）、州同（从六品）等官员。河道总督也同行省总督一样，有直属的军队“河标”，由副将统帅，掌管河工的调遣，督护及守护。

省下设府，以知府为行政长官，掌管一府的政务及所属州、县的赋役、诉讼等事。“知府掌总领属县，宣布条教，兴利除害，决讼检奸。三岁察属吏贤否，职事修废，刺举上达，地方要政白督、抚。”知府官阶为从四品。此外，顺天府和奉天府，分别是京城和陪都，地位较一般府要高，设府尹为其长官，全国共设府188个。还有与府同级的直隶州，直属于省，以知州为其长官，官阶为正五品，有属县。全国共有直隶州73个，另有散州145个，长官也叫知州，官阶为从五品，归知府节制。又在少数民族地区

设立有直隶厅，直属于省，以同知、通判为长官。府下设县和散州。县是地方行政的基层组织，长官为知县，为亲民之官，官阶为正七品。

清王朝在少数民族地区设置将军、都统、副都统、办事大臣等官员，管理少数民族地区的事务。在内蒙古的大员有绥远将军，察哈尔都统、副都统，热河都统，归化副都统。在外蒙古设乌里雅苏台将军、参赞大臣，科布多参赞大臣、办事大臣，库伦办事大臣、帮办大臣。在青海设西宁办事大臣。在新疆设伊犁将军、乌鲁木齐都统、副都统、塔尔巴哈台副都统等官，在西藏设办事大臣、帮办大臣，分驻前后藏，管理两藏事务。按规定，驻藏大臣督办藏内事务与达赖、班禅地位相等，实际驻藏大臣职权更大，是清政府的代表。达赖、班禅及以下呼图克图十八人、沙布隆十二人等活佛转世，称为“呼毕勒罕”，即奔巴金瓶抽签，均由驻藏大臣监督。东北为盛京将军辖地。

清末光绪年间，新疆、东北陆续建省，而青海、西藏、内外蒙古依旧。甘肃、青海、西藏、四川、云南、广西、贵州等地，历来居住蒙、藏、瑶、壮、彝、黎等少数民族。清朝根据这些地区的特点，以当地的土著酋长首领做各级行政机构的长官，清朝政府予以承认，这些官长可以世袭，这就是土官制。有文武两类，文官如知府、知州、知县等，皆加“土”字；武官有指挥使司指挥使、长官司长官；官阶从正三品至正七品不等。此外还有土游击、土都司、土守备等。雍正以后，实行“改土归流”，将一些土官改为流

官，直接改由吏部任命。清朝定制，文职土官共七阶，武职土官共五阶。其承袭、革除、升迁、降调，文隶吏部，武隶兵部。在地方上各归所在总督、巡抚或驻扎大臣、办事大臣等统辖。总之，清王朝时期，我国疆域广大，地方情形千差万别，清政府因俗而治，有效完成了对地方的治理。



三品武官的补服



武官补子

为了保证满洲贵族统治地位，清朝特设“官缺”制度，所有官职岗位分为满官缺、蒙古官缺、汉军官缺、汉官缺四种，不同官缺只能由本族人出任或补授。作为要害部门的重要职位，如中央理藩院、宗人府及掌握钱粮、火药、兵器的府库全部为满官缺，各省驻防将军、都统、参赞大臣、盛京五部侍郎等也全部是满官缺；而地位卑微的小官职，如迎来送往的驿丞全为汉官缺，不得任命满人担任。尤其是总督多由满人充任，对这些封疆大吏来说，没有人对其实行真正意义的监督，贪赃枉法，史不绝书，“官场习气已深，每日自上及下，忙忙碌碌，虽有治民之排场，全

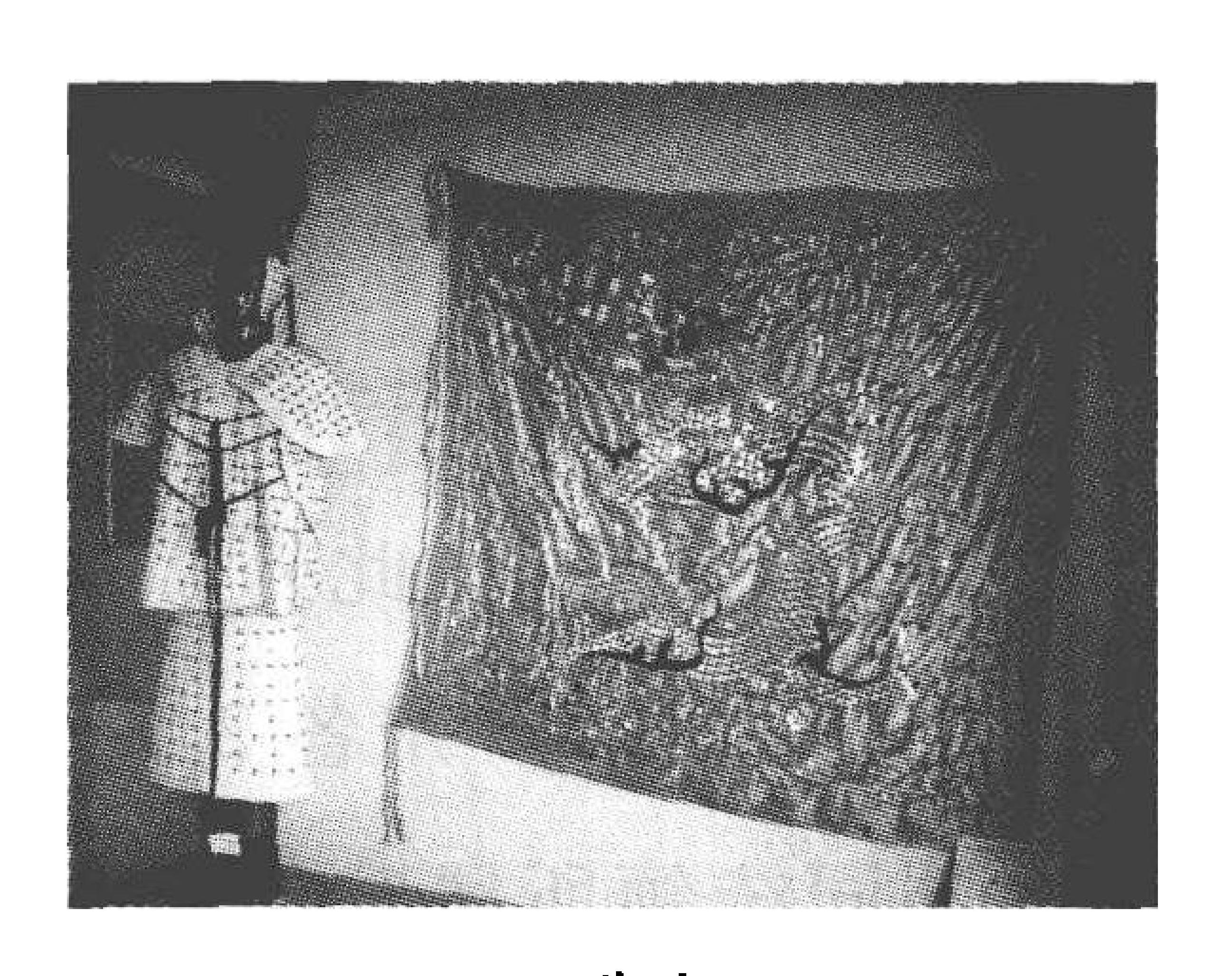
无及民之实事。官日多，法日密，而民益无以自全”。满官缺居多的情形直到咸同以后才发生根本性改变。

八 八旗与绿营——清代的军事官制

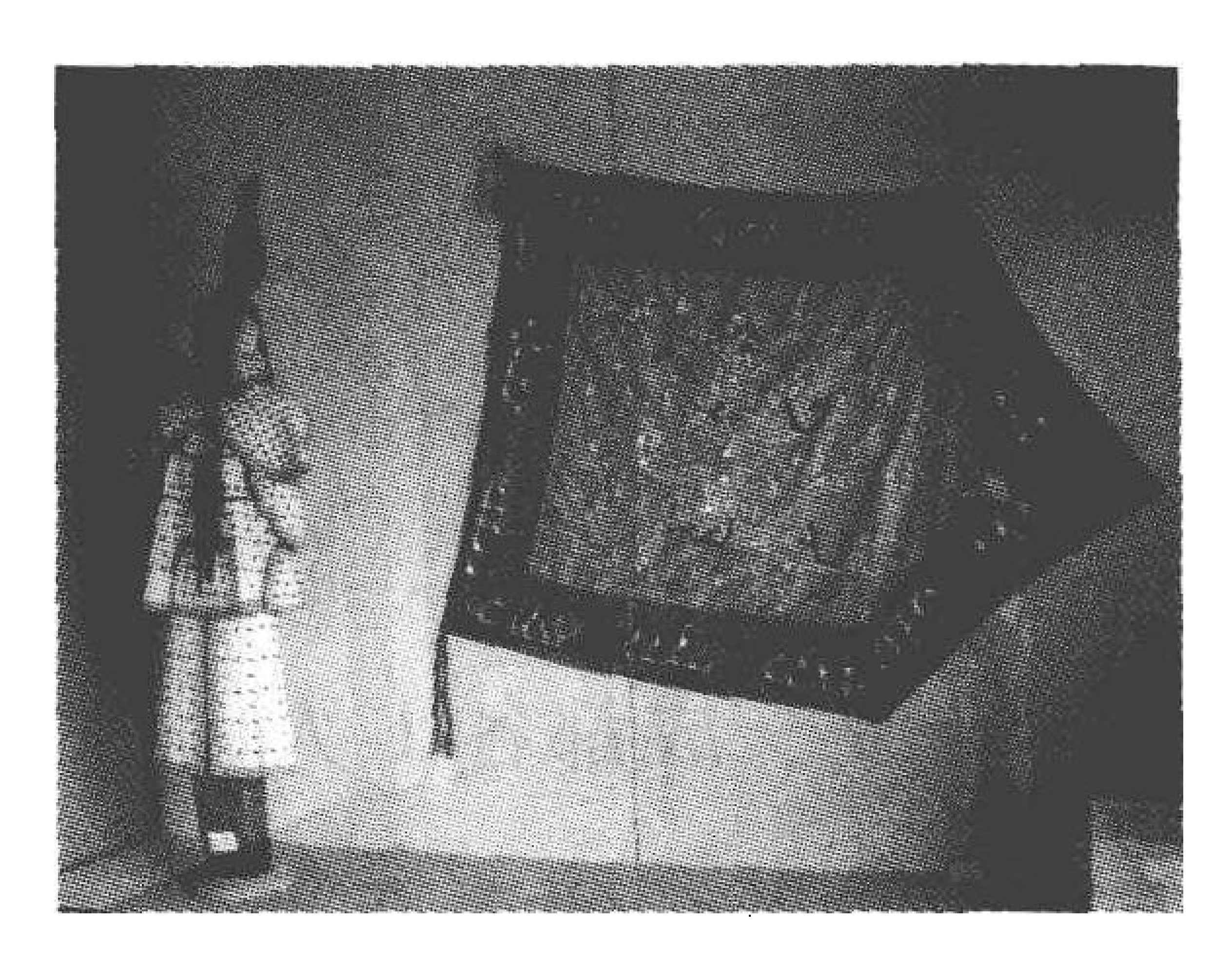
顺治元年（1644），清朝统治者挥师入关，定鼎中原，建立了中国最后一个王朝。立国之道，莫要于治兵。军队关乎国脉延绵和社稷安危，是古代王朝最为关注的政治敏感区。清军入关之后，清廷根据当时的实际情况，吸取历代的政治智慧和军事经验，经过数朝的运筹擘画，精心布置，形成了颇具特色的武力结构。所豢养的经制军队有两大支，一是八旗，一是绿营。两支军队分别成军，各自建制，完整地传递着清朝统治者的建军原则和政治意图。依靠这两大暴力工具，清朝统治者完成了对幅员辽阔的广大领土的有效控制和占领。

八旗是清朝统治的基本武力，是统治者最为信赖的武装力量，共分满洲八旗、蒙古八旗和汉军八旗。为了控制全国，清朝统治者在一些战略要地驻扎八旗兵，因此也设立了一套官制，分掌八旗各部，最高长官叫将军，官阶为从一品，与加尚书衔的总督品位相同。因其驻防于地方，所以也称为“封疆大臣”。将军若与总督同驻在一个省区的，凡会同奏事，必以将军为领衔，可见其地位高于总督。但将军在地方上的实权则远不如军民兼治的总督。清代在

全国设将军13人，分别驻扎盛京、吉林、黑龙江、绥远城、江宁、福州、杭州、荆州、西安、宁夏、伊犁、成都、广州等地。驻防各地将军的职衔，都冠以所驻地名，如盛京将军、吉林将军。十三将军中以盛京将军所统辖官兵最多，有17 000多人；以成都将军所统辖官兵最少，只有1 900多人。各将军衙门均设有笔帖式（清官名，掌翻译满、汉章奏文字等事）2～3人，办理本衙门事务。各地驻军，一般有马军、步军，福州、杭州、广州等处还兼有水军。这些官兵都隶属于八旗。



正黄旗



镶黄旗

八旗高级官佐还有都统、副都统。都统的官阶与将军同，也是从一品。全国仅设都统2人，分驻于张家口与热河。张家口都统兼管察哈尔游牧之事，所以一般也称为“察哈尔都统”，共统辖官兵19 000多人。热河都统兼管木兰围场及游牧之事，共统辖官兵8 700多人。两个都统衙门均设有笔帖式4人，办理所属事务。副都统品位低于将军，为正二品官。其驻守之地区若有将军者，则由将军兼辖。若无将军者，则独立行使权力，其防务可直达兵部，甚至

可向皇帝奏事。全国能独立行使权力的副都统有4人，分别驻防于直隶密云、山海关、山东青州、甘肃凉州等处。四个副都统衙门，各有笔帖式2～3人，协助副都统办理所属事务。此外，属将军兼辖的副部统有29人，其中属盛京将军兼辖的4人（盛京、兴京、金州、锦州各1人，盛京1人与将军同城驻防）；属吉林将军兼辖的6人（吉林、宁古塔、伯都纳、阿拉楚喀、三姓珲春各1人，吉林1人与将军同城驻防）；属黑龙江将军兼辖的4人（黑龙江城、墨尔根、呼兰、呼伦贝尔各1人）；属江宁将军兼辖的2人（江宁、京口各1人，江宁1人与将军同城驻防）；属杭州将军兼辖的2人（杭州、乍浦各1人，杭州1人与将军同城驻防）。以上各地副都统，除与将军同城外，各统率一部分官兵，防守所驻之城，防务都汇总于兼辖之将军。此外，福州、宁夏、成都各1人，荆州、西安、伊犁、广州各2人，分别归同城驻防将军兼辖，与将军共同统领所属驻军，办理本城防务。

八旗兵集中驻防，便于以多制少，以整击散。八旗兵入关之初，骁勇善战，“地方有事，即请满洲大兵”，是清王朝最为倚重的武装力量。但是承平日久，八旗子弟逐渐耽于享乐，不思武事，整天提笼架鸟，走街串巷，完全丧失了战斗力。

除了八旗之外，清朝的另一支武装力量就是绿营。早在入关之初，清朝统治者即收编明朝残余军队，进行整顿改编，并陆续投入战场使用，成为王朝军事力量的重要补

充，因旗用绿色，故称之绿营。绿营的士兵基本上由汉族人组成。清初，军事以旗兵为主力，中期以后，因绿营兵人数增多，并大大超过旗兵，便逐渐取代旗兵而成为清军之主力。绿营的最高组织为“标”，下面为“协” “营”“汛”。标分为督标、抚标、提标、镇标、军标、河标、漕标等。实际各省绿营的独立组织为提标、镇标。统率提标的是提督，为地方最高的武职官员，为武职从一品官，比文职巡抚高一级，与加尚书衔的总督平级，为各省绿营的最高长官，管理一省军政，也称为“封疆大吏”，但要听命于巡抚。各省提督统辖全省各镇总兵。提督分为陆路与水师两类，陆路提督 12 人，分别在直隶（驻古北口）、江北（驻淮阳）、福建（驻泉州）、湖北（驻襄阳）、陕西（驻固原）、甘肃（驻甘州）、新疆（驻喀什噶尔）、四川（驻成都）、广东（驻惠州）、广西（驻龙州）、云南（驻大理）、贵州（驻安顺）等地。由巡抚兼任的有山东、山西、河南、安徽、江西 5 省，每省 1 人。水师提督 3 人，分别在福建（驻厦门）、广东（驻虎门）、长江（太平、岳州两地互驻）。兼辖水陆提督 3 人，分别在江南（驻松江）、湖南（驻辰州）、浙江（驻宁波）。除福建、广东两省为陆路 1 人、水师 1 人外，其他每省各 1 人，计 23 人。其中除巡抚兼任 5 人外，特设提督 18 人，分别受各区总督节制。各省提督所辖提标，一般有中、左、右、前、后五营，只有直隶为中、左、右、前四营，四川、云南为中、左、右三营，贵州为中、右、前三营。其兵额一般是五六千或七八千不等，

最少是云南，仅1 200多人，最多为四川，有12 000多人。

各省提督所属有总兵。总兵为武职正二品官，管辖本标及所属各协、营，镇守本镇所属地区，受本省总督与提督节制。总兵也分为陆路与水师两种，全国有陆路总兵70人，其中直隶7人，山东3人，山西2人，河南3人，江苏5人，安徽2人，江西2人，福建4人，浙江5人，湖北2人，湖南3人，陕西4人，甘肃4人，新疆3人，四川4人，广东4人，广西3人，云南6人，贵州4人。全国有水师总兵13人，其中江苏2人，浙江3人，广东4人，长江4人。水陆总兵计83人，分布在内地19省，只有东三省不设绿营总兵。全国水陆总兵所辖镇标，多者4~5营，一般为2~3营，个别仅1营。其兵额一般为三四千人，最多是贵州镇远镇，有9 800多人，最少是江苏福山镇，不足1 000人。

各镇总兵所属有副将、参将、游击、都司、守备、千总、把总、外委等官。副将为武职从二品官，分别受将军、总督、巡抚、提督、总兵管辖。为将军、总督、提督统理军务的，分别叫军标中军、督标中军、提标中军。为河道总督稽核工汛的，叫河标中军。为漕运总督督率官弁催护漕船的，叫漕标中军。为总督，巡抚、提督分守险要的，称为协标。驻各地副将都自有衙门。参将为武职正三品官，分属总督、巡抚、提督、总兵管辖。有的独守一城，有的与上级武官同守一城。为巡抚统理营务的，称抚标中军，为提督统理营务的，称提标中军。全国绿营参将共177人

（有 5 人在京师巡捕营），其中有 22 人为水师参将，其他都是陆路参将。参将之下是游击，为武职从三品官。游击人数较多，全国共计 370 人，其中有 49 人为水师游击，其他都是陆路游击。游击之下是都司，为武职正四品官，全国有 494 人，其中有 82 人为水师都司，其余都是陆路都司。参将、游击、都司的职掌大体相同。低于都司的是守备，为武职正五品官，其职守是管理营务与粮饷，属各省提督、总兵管辖，并有充参将、游击军官的，全国总人数为 887 人，其中有 121 人为水师守备，其余都是陆路守备。另有卫守备 40 人属漕运总督管辖。

与八旗的集中驻防不同，清朝入关之后，便吸收了明朝镇戍制度的精髓，在全国十八行省各城市、集镇、关津码头建立标、协、营、汛等军事单位，派兵设防，即“按道里之远近，计水陆之冲缓，因地设官，因官设兵”，“官兵月饷，多寡有额，船只马匹，措处咸宜，以及各项经费，既联犄角之声援，复资守御之策应，靡不区画详尽”，以致时人叹曰“盖不知费几许苦心，而后能斟酌损益若此其名也”。每一处兵力从上千人到数百人、几十人乃至数人，“皆量地形之险易，酌兵数之多寡”。在新疆、内蒙古、西藏、台湾，则分别由甘肃、山西、直隶、四川、福建等省定时派兵换防。在江河湖海不能驻兵的地方则有定期会哨制度。

总之，绿营在空间兵力布置上，力求其散，星罗棋布，若纲在网，如密如织，互为犄角，声息相通，声势联络呼

应，形成了“无处不有兵，无处不有备”的格局。这样的布局把全国各地纳入了一个无所不在的军事罗网之中，任何江湖之远的风吹草动，都会触动这张无所不在的大网上的一环一结，躲不过绿营日夜盯视的耳目，自然也逃不过朝廷的眼睛。而且对于小规模的骚乱，当地的驻军会快速出动，及时进行围剿，既省却了军队长途征调的麻烦，也利于事态的迅速控制。正如同治时期两广总督毛鸿宾所说，“百里有营，十里有汛，在设立之初，原为耳目既近，稽察易周，一有啸聚，即可围捕”，就准确点明了绿营分塘设汛的功用。当然由于军队构成的民族性质，清朝统治者也不会让绿营集中驻扎，避免尾大不掉，因此从这一层意义上来说，绿营分散使用，也便于控制。

绿营不但用来出征，而且承担正常社会秩序的守护，如缉捕逃犯，查拿罪犯，巡逻城池，盘查奸宄，弹压地面，平息地方械斗，查禁赌博、夜戏、娼妓及民间结盟拜会等；承充政府需要以武力为后盾的各项差役，如饷鞘转运，都由绿营官兵护送，若饷鞘数目庞大，由沿路各省督抚增派游击、都司等官弁，督率兵丁分起护送，逐程交接，戒备森严。州县起解的钱粮，也由绿营派兵护送。催护漕粮北运，京铜北解，由督抚派专人押送。如解运京铜在20多万斤以上，需要派兵12名护送。押解罪犯也是绿营职责，不管是等待审理的人犯，还是已经审完即将发配的罪犯，其递解过程中，都由绿营负责押送，正犯一名，配备兵丁两名。此外还担负重要目标的守护任务，如看守仓库监狱，

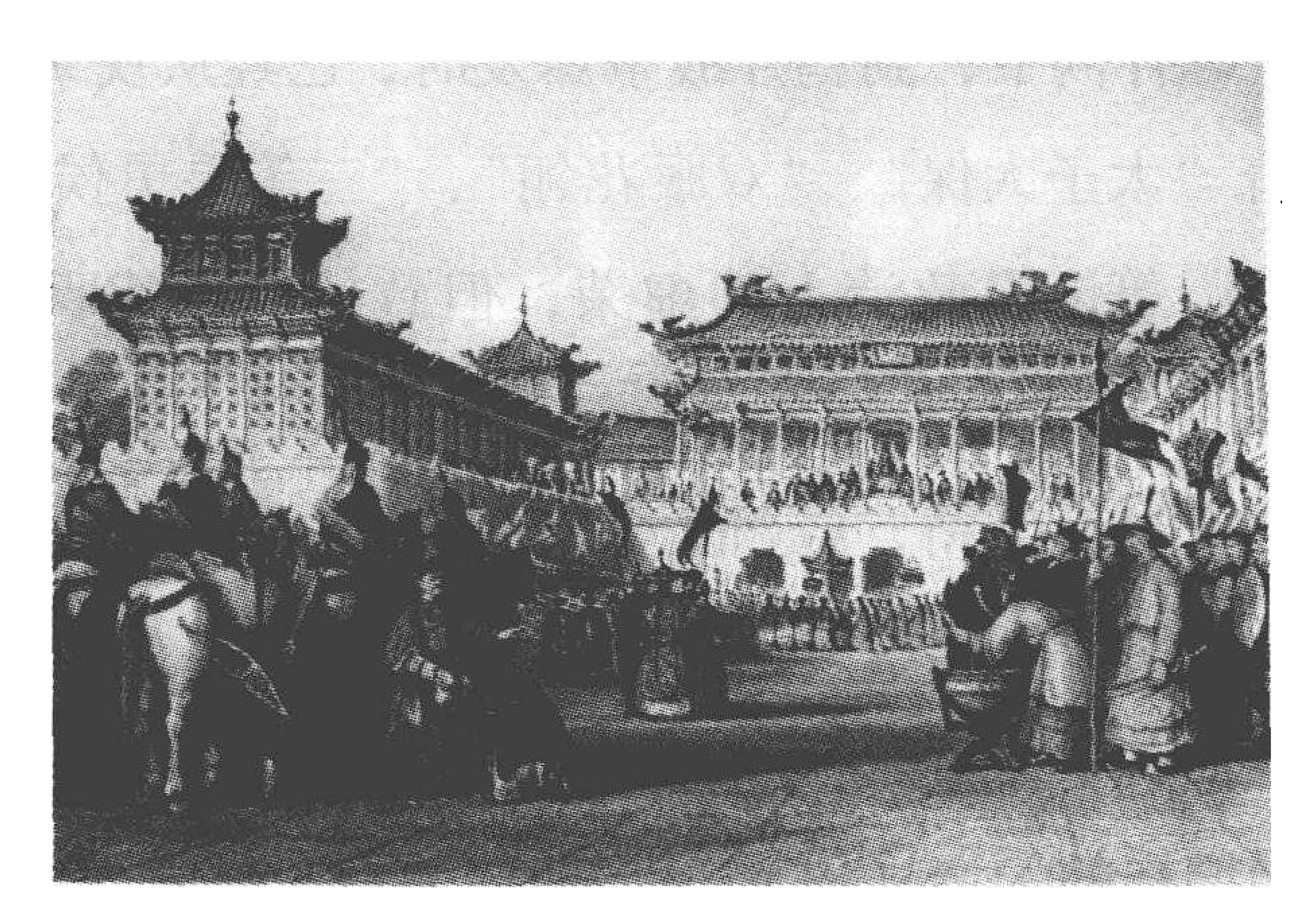
传递官府文书，守卫官府衙门，掌管城门关闭开启，守护清帝陵寝等，都由绿营包揽。至于查禁清政府所不允许的各种非法经济活动，也大多由绿营负责，如查拿私盐等。因此从职业特色上，绿营又有操兵、差兵、河兵、塘兵等不同名目。清政府把当时社会几乎所有的公共权力全部托付给绿营，“绿营实际上包括了军队、警察、差役、河夫等等庞杂的性质”。

就清朝绿营职官体系而言，武官的品级是比较高的，提督的品级可以与总管数省军政的总督相提并论，即便是最低级的武弁把总，其品级也等同于号称“百里侯”的七品知县。但是品级与权力并不等同，二者在清朝官职等级序列中是完全脱节的。出于防止武将拥兵自重的政治需要，从宋朝开始实行文人掌兵的制度，以文治武，清朝自然也不例外。巡抚作为正二品的封疆大吏，所有该省的武官包括从一品的提督在内，都由巡抚节制。所以当时有人评价说：提督虽一品，其权不及州县。兵备道在监司之列，权重而体尊。然国初时提镇视道为属员，兵将之勇怯，营伍之虚实，马兵之缺补，粮饷之盈缩，道员不敢过问，至康熙三十年（1691），始定道员与提镇平行。到后来，道员位居总兵之上，加兵备衔的四品道员可以指挥正二品的总兵，如台湾镇总兵例归台湾兵备道节制。不仅如此，武职官员的政治前途也操纵在文职大员的手中。虽说总兵以上号称专阃大员，其外放由皇帝特简，但其贤否却在巡抚的生花妙笔上。提镇如此，其他低级武官自然更不在话下，平时

每年武官的升迁考核黜退，战时军功的保举惩戒，都由巡抚向皇帝专章奏保，武官的荣辱在巡抚的掌握之中。所以说，武官在文职面前气短，循规蹈矩，恂恂如属吏。文职大员则气粗，昂视阔步，视之如仆奴。其官场形象与其职业特色错位颠倒，恰好成为一个绝妙的讽刺。

从前中国文武职官之间并没有不可逾越的界限，任何一个文武兼资的官员都有出将入相的机会，可以入中枢，也可以统兵打仗。但是随着国家事务的分工，文武之途逐渐分开，宋明以后，文武之间职分森严，有着难以逾越的鸿沟，任职不能交流。清朝也是如此，而且由武职改成文职尤难。当时有人说，“自来文武分途，未有如我朝之甚者。”有清以来，在武职出身的大员中，只有赵良栋、岳钟琪、杨遇春，以及后来的杨岳斌（杨载福）、张曜、刘铭传等寥寥数人由皇帝特简，法外施恩，由提督改任督抚，被时人叹为不世之奇遇，“至今武员谈之，胥有欣羡追慕之志”。不过这种以武改文的仕途并非容易，前面提到的张曜，是靠剿捻起家，最后官至山东巡抚，成为方面大员，但其在文武之间来回腾挪，历尽心酸，可以视为一个绝好的个案。当其崭露头角之时，并不识字，以劳绩保知县，一路升保，直至积功为河南藩司，离巡抚的位置只是一步之遥。正当其时，御史刘毓楠上章奏劾他“目不识丁”，不能充任文职，一纸奏章改变了张曜的政治前途，由此以总兵改任。张曜深以为耻，从此拜其夫人为师，潜心攻读经史，并自刻一印，上书“目不识丁”，以此自警自勉。中法

战争前夕，张曜终于改换门庭，出任山东巡抚，得偿心愿。



道光皇帝午门大阅

武职人员向往改换门庭，是因为与文职官员相比，武职军官政治前途比较黯淡。文职官员只要不在宦海沉浮中栽跟头，可以循例升迁，平流进取，由知县而知州，而知府，由知府而道员。当升迁到按察使，主管一省的刑名，成为“三大宪”之一，就登上了天梯，上升的空间无限扩大和延伸，接着布政使的官位指日可待，然后是权倾一方的封疆大吏。然而文官的仕途并不到此为止，还可以坐至公卿，中枢拜相，入参军机，进入权力核心，人生的荣耀莫过如此，此后养荣保泰，安度晚年。而武官不然，在跨过层层阶梯，熬到总兵、提督的分上，也就戛然而止，政治地位到达顶峰了。即便年力尚健，也只是在相同的位置上挪来挪去，不会有进入中枢的机会。如近代史上比较有名的杨芳，贵州松桃人，15 岁从军，以参加平定川楚白莲教起义而官拜总兵，并署理固原提督，此后又参加了镇压

河南天理教，道光年间在新疆再立战功，擒获张格尔，槛送北京，献俘阙下，到鸦片战争爆发时，已经从戎50多年，虽然有着“太子太保”、“双眼花翎”、“三等果勇侯”、“紫禁城骑马”等诸多政治上的虚荣，但致仕时，其职分依然是个提督。

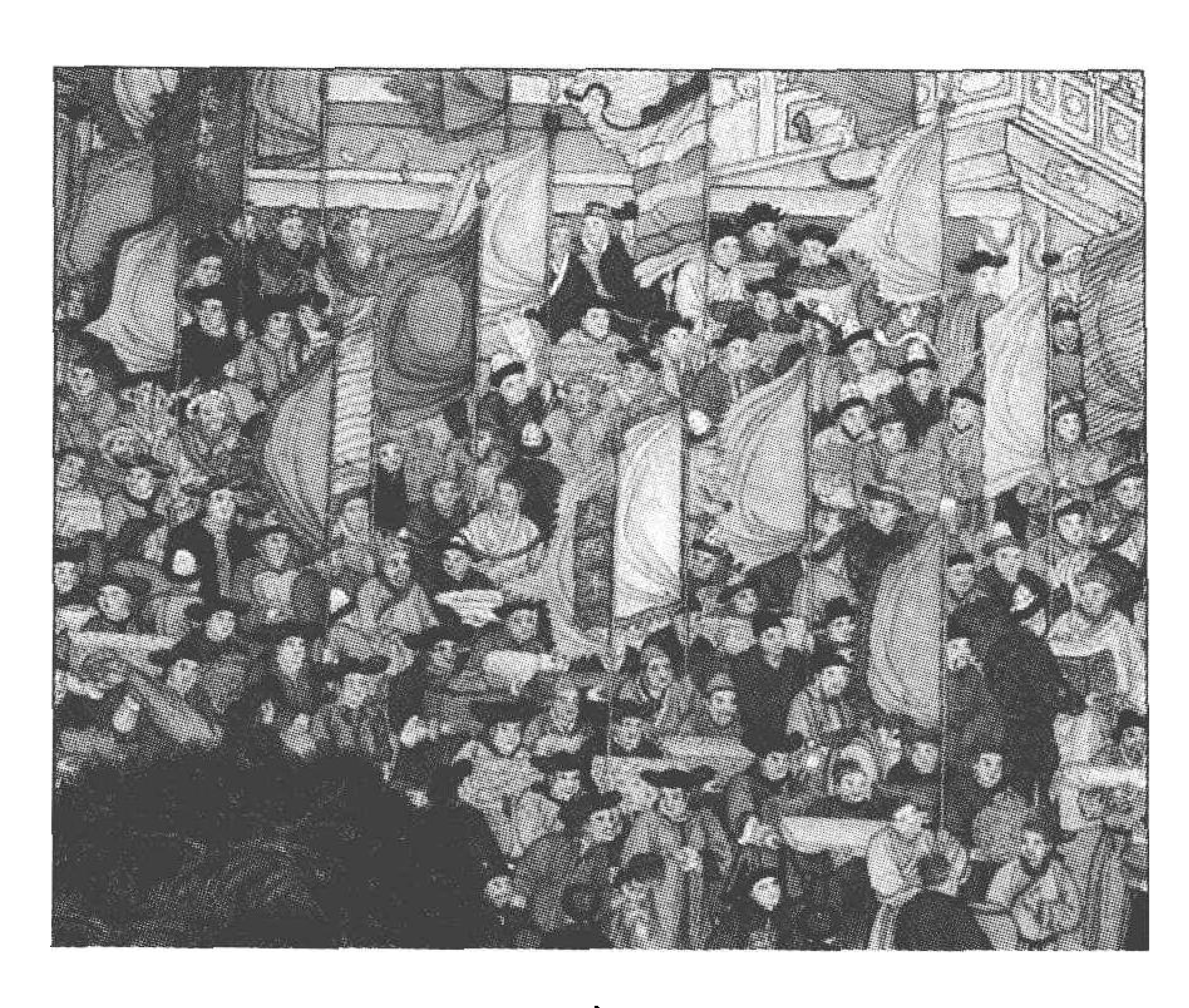
政治上没有出路，经济上又不实惠，由此决定了清代军人的社会地位是相当低下的。武职官员由此而自我菲薄，自甘下贱。有一个耳熟能详的故事颇能说明问题：清末著名学者樊增祥的父亲（樊）燮承袭一等轻车都尉，“历官湖南永州镇总兵，平日酣饮不佐事。巡抚骆秉章将劾之。湘阴左宗棠方以在籍举人佐秉章，主其军政。燮恐，谒求解，伏地拜。宗棠不答，并诟燮。燮负武官至红顶矣，亦惭怒相诟唾而出。遂以剥饷乘轿被劾。罢官归，谓增祥曰：‘一举人如此，武官尚可为哉！若不得科第，非吾子也！’”樊总兵对其子的训诫则是长期以来形成的武官对文人敬畏心理的宣泄，以及对自己职业菲薄的流露，进而谆谆告诫其子增祥，决不能再以武职为业，因而更能说明问题，更能揭露问题的本质。

九　鸦片战争后清代官制的嬗变

1840年英国对中国发动第一次鸦片战争，战争以中国失败而告终。此后中国进入半封建半殖民地社会，政治制

度也随之发生了嬗变。

鸦片战争前，在东亚是以中国为首的宗藩朝贡政治体系，中国周边各国如朝鲜、越南、老挝、缅甸、琉球、菲列宾等国奉清朝为正朔，定期朝贡。负责接待各国使臣的是礼部。按清前期的规定，礼部所属设有会同四译馆，职掌接待属国贡使事宜。会同四译馆由礼部郎中带鸿胪寺少卿兼摄馆事，凡贡使来京都由馆卿接待，经办翻译朝贡文字及交涉事务。理藩院原是执掌蒙古、回、藏少数民族事务的机构，也分担了部分属国交涉事务。与礼部的大致分工是：由东、南两方海路往来的，归礼部接待处理；由北、西两方陆路往来的，归理藩院管辖。此外，清朝还在澳门、漳州、宁波、云台山等设立“榷关”（后只留粤海关），经办对外贸易及涉外经济事务。不但周边国家往来如此，即便是西方的荷兰、普鲁士、奥地利、葡萄牙、西班牙、英



万国来朝图

国等国家遣使东来，“求通互市”，清政府也一概将他们视为朝贡国，使臣也叫朝贡使，坐船叫贡舟，礼物称为贡品，文书称为贡单。不同的是，他们不奉正朔，朝贡无定期，而且使臣进京只能从广东沿水路北上，每次船只不得超过3艘，每船载人不得超过100人，进京人员不得超过20名，其余人员不得上岸，只能留在船上。进京的使臣由礼部出面接待，住所由光禄寺安排，工部和户部负责薪炭饮食支应。朝贡完毕，必须返回广东，不得在京城逗留。乾隆中叶以后，西方殖民者在中国沿海横行不法，且要求清政府允许他们在北京驻外交使节，割让沿海岛屿，等等。清政府不再对他们以礼相待，而是把他们视为“番”、“夷”，实行严格的闭关政策，只准在广州进行对外交易，有关交涉事宜只能同广州的十三行交往，再由十三行转呈两广总督。

鸦片战争是清朝国家机构设置发生变化的一个转折点。随着清政府在战争中的失败和不平等条约的签订，西方各主要资本主义列强侵略深入，中外交涉事务的增多，清朝传统的“外事”管理体制已经不能适应新的变化格局，面对这一新的国际形势，软弱的清朝政府不得不被迫对旧有的外交管理体制作出一系列的调整。五口通商大臣、总理各国事务衙门、南北洋大臣、总税务司署等半殖民性质的机构，就是在这样的背景下先后出台的。当然，这些外事机构也并不是一开始就建置完善。它经历了一个从初建到逐步完备的过程。按其发展，大体上经历了几个阶段。

（一）五口通商大臣

鸦片战争后，根据《中英南京条约》的规定，中国开放广州、福州、厦门、宁波、上海为通商口岸。为了具体落实开办通商口岸事宜，清朝设置了五口通商大臣。五口通商大臣曾先后为两广总督与两江总督兼领，但实际上它所经办的事务绝非只是处理五个通商口岸的“商务”，而是鸦片战争后至总理各国事务衙门成立前二十七年间，清政府设置的具有浓厚的半殖民地色彩的办理外交事务的职能部门。由于清朝中央机构没有外交部，开始时又只认为外国来华通商是临时性的，因而五口通商大臣既无专官又无专署。但由于它是在特定历史环境下产生的特定外事兼差职官，肩负处置鸦片战争后中外新关系的重任，五口通商大臣的设置，是在外国侵略者的胁迫下，清政府设立的第一个半殖民地化的兼差官职机构，是晚清外交机构的雏形，是清朝政权半殖民地化的最初标志。

（二）总理各国事务衙门

咸丰十年（1860）九月《北京条约》签订后，中外关系进入到一个新的阶段。咸丰十一年（1861）1月由恭亲王奕䜣等奏请设立“总理各国事务衙门”，同月20日得到咸丰帝批准而正式成立，委派恭亲王奕䜣、大学士桂良和户部左侍郎文祥主管。整个机构的官员编制仿照军机处，设有大臣和章京两级。总理大臣由皇帝特简，可以从亲王、

郡王、贝勒中选任或以军机大臣兼任；总理大臣上行走则由内阁或各部院堂官内选任，多时达到十多人。大臣以下设章京，从内阁、都察院、六部的司员中挑选，最初有满、汉八员，最后增加到十多员。章京分为总办章京、帮办章京、章京、额外章京四种。总办和帮办章京负责办理具体事务，草拟章奏、综理文书；其他章京分派到各股办事。此外，还有供事、苏拉（差役）、领催、马甲等员役。



文 祥



奕 䜣

总理各国事务衙门的内部机构设置由五股一房一厅所组成。其机构的名称及职责分工大致为：英国股负责英、奥两国交涉，办理各国通商及关税事务；法国股负责法、荷、西班牙、巴西交涉，保护民教及各国招用华工事务；俄国股负责与俄、日交涉以及陆路通商、边防边界、外交礼节事务；美国股负责与美、德、秘鲁、意大利、瑞典、挪威、比利时、丹麦、葡萄牙等国交涉以及设商埠、保护华工等事务；海防股负责南、北洋海防，包括长江水师、

沿海炮台、轮船枪炮以及机器、铁路和各省开矿等事务；司务厅负责公文来往收发、呈递折件、监视关防等事务；清档房负责文件抄写、编辑、校对及档案保管等事务。为了培养外交人才，还附设同文馆。总理衙门与各地督抚平行，各省督抚也不对总理衙门负责。《辛丑条约》签订后，总理衙门改为外务部，班列六部之首。

（三）南北洋大臣

随着外国侵略的步步深入，通商口岸日益增多，在第二次鸦片战争结束后，清朝除开放原有的五口通商口岸外，又开放了牛庄（后改为营口）、登州（后改为烟台）、台湾（台南）、温州、潮州（后改为汕头）、琼州、汉口、九江、南京、镇江、天津等地为通商口岸。大批新增通商口岸的开放，要求增设更加完备的机构来管理有关事务。据当时的文件说，由于“地方辽阔，南北相去七八千里，仍令其归五口钦差大臣办理，不独呼应不灵，各国亦不愿从”。因而清朝另行分别设置了南、北大臣。

南洋通商大臣，起初沿用“五口通商大臣”的名称，或称“上海通商大臣”、“上海钦差大臣”、“办理通商事务大臣”、“南洋通商大臣”等。其主要职掌是管理东南沿海和长江沿岸通商以及“中外交涉事件”。南洋大臣驻上海，初期由江苏巡抚薛焕、李鸿章相继兼任。同治四年（1865）李鸿章调署两江总督，南洋大臣后遂成为两江总督例兼的定制。自同治五年（1866）曾国藩回任两江总督后，南洋

大臣一职先后由湘系集团曾国藩、曾国荃、左宗棠、沈葆桢、刘坤一等人专任，长达四十年之久。

北洋大臣初设于咸丰十年（1860）十二月，由天津道崇厚兼任，名为“天津等三口通商大臣”负责管理天津、牛庄、登州三口通商交涉事务。同治九年（1870）天津教案以后，清朝接受工部尚书毛昶熙建议，对原三口通商大臣机构体制加以改革，决定将山东登莱青所管辖的东海关、奉天奉锦道所管辖的牛庄关，“归该大臣统辖，以免牵制，而一事权”。经过这次机构体制的调整，三口通商大臣改称北洋通商大臣，或简称为北洋大臣，并加“钦差”名义，例由直隶总督兼任，成为定制。其主要职掌除管理原有三口通商事务外，还负责兼督北洋海防以及办理北洋招商、路矿、电线等项“洋务”。李鸿章、王文韶、袁世凯等都曾出任直隶总督兼北洋大臣。



李鸿章

南、北洋大臣名义上是总理衙门的下属机构，实际上并无直接隶属关系。大事上奏请旨，小事皆大臣自办，总理衙门只对所办事项起承上启下的作用。南、北洋大臣不但是地方上的最高行政长官，据规定，南洋大臣是“掌中外交涉之总务、专辖上海入长江以上各口”。北洋大臣则除“掌北洋洋务、海防之政令，凡津海、东海、山海各关政悉归辖治”外，“凡招商之务，则设局派员以经理之，其安设各路电线亦如之”，南、北洋大臣拥有广泛的事权、雄厚经济实力和兵权，是清末最重要的官职之一。在晚清总督中，两江总督和直隶总督衙门一向为洋务派及湘淮系军阀所垄断，南、北洋大臣又例为两江总督和直隶总督兼任，这就便于外国侵略者通过买办军阀左右清政府的军政大权。

（四）总税务司署的设立

鸦片战争后，外国侵略者虽然几经努力，采取威胁、恫吓等手段，迫使清政府妥协，攫取了中国协定关税的特权，但海关行政管理权，仍然由清朝政府所掌握。对此，外国列强是不满足的。为了掠取更多的特权，在咸丰三年（1853），英、法、美侵略者在与清朝共同镇压上海小刀会起义后，趁机派兵占领了上海海关。在兵力威胁下，清政府又一次妥协。次年六月，清朝管理海关的上海道吴健彰与三国领事谈判，最后签订了丧权的《上海海关章程》九款。章程规定，英、法、美三国可各派一人与上海道台组成上海海关税务管理委员会，即上海海关税务司。此机构

可有权处理海关的一切管理事务。其后，英国侵略者又利用第二次鸦片战争要挟清政府签订《中英通商章程善后条约》。他们抓住条约中“各口划一办理”的含混规定，要求其他各口岸推行上海海关实行办法，请外国人“帮办税务”。咸丰九年（1859），两江总督何桂清受清朝中央之命，撤销上海海关税务司署，重新在上海成立全国性的海关税务管理机构，取名为“总税务司署”，并任命英国人李泰国为总税务司，把统办各口税务，选募各口所用外国人的全权完全交给了英国侵略者。李泰国按照上海海关章程，在潮州、宁波、福州、镇江、天津、九江、厦门、汉口、烟台等口组织了税务司。李泰国在伦敦替清朝购买兵船“阿思本”舰队诈骗案被揭露去职后，改由英国人赫德继任，继续在各通商口岸筹设海关的活动。同治四年（1865）总税务司署由上海迁至北京，统辖全国30多个海关。从此，中国的海关行政管理权全部被外国侵略者所攫取。

总税务司署机构内设正副总税务司各一人，下设总务、机要、统计、汉文、铨叙五科和造册、驻外办事、内债基金三处。各科、处除设正副主任外，还有帮办、供事、供役等项人员。总税务司署下属的各口海关税务司署各设税务司一人，依据“事繁收旺”的不同，增设副税务司若干人。各口海关税务司署一般下设总务、秘书、统计、监察、查验六科。按照工作性质习惯上称为内班、外班和海班，分管行政、检查、缉私等事。据文献记载“各关税务司59人，副税务司37人”，正副税务司全部由洋人充任。从总

税务司署到各口海关税务司署的高级职员也都由外国人担任，并享受优厚待遇。特别是英国人赫德把持总税务司一职时间长达48年，他制定并推行了一套半殖民地国家的海关制度，控制了中国的财政收入，对中国的内政指手画脚。最后，清政府还给他很多赏赐和极品官衔，被称为清政府的“洋务功臣”。在海关工作的中国人极少，而且大都是充任下级雇员。

总税务司署成立后，名义上归总理衙门统辖，管理全国各口岸海关，各海关税务司是清政府海关监督的助理，而实际上各口岸海关税务司和高级职员人事任免权均由外国人操纵的总税务司掌握，总理衙门无权过问。中国海关形式上是清朝政府的机构，实质上是外国列强侵略和控制中国的工具。在清朝“自强新政”的洋务活动过程中，总税务司和各海关税务司不仅为清政府安排购买外国军火，而且在清朝建立的军事工业中进行直接控制。清朝政府训练军队，各海关税务司代为聘请教官，有的甚至直接插手进行训练。在财政上，总税务司也极力扩大影响，不仅管辖海关各项事务，而且兼收各通商口岸的常关税、民船贸易税及盐税，乃至兼办全国邮政，担保和偿付中国对外的赔款、借款等，使外国侵略者进一步控制了中国的财政与经济命脉。可见，外国侵略者通过总税务司操纵清政府，是清政府半殖民地化加深的集中反映。

总之，上述机构是中国传统的典章制度中没有的，是外来侵略势力武力压迫下，清政府回应的产物。这些机构

也可以说是中国制度近代化的标志，一定程度上开阔了国人的视野，推动近代外交观念和意识的转变与启蒙，为中国培养了最初的外事人才，加快了近代中国走向世界的步伐。

十　清末新政中的官制改革

光绪二十六年（1900）的“庚子事变”是对清王朝的一次毁灭性打击，不仅巨额的经济赔款成为套在中国脖子上的一条绞索，更重要的是巨大的国耻导致人们对清朝统治的失望和无限怨恨心理，使清王朝的统治失去了大多数政治力量的支持。“自庚子之役，朝廷威信实大坠落，遂不复能如大彼得之变法而有风动之效。而蚩蚩之氓对于朝廷已大消其畏威之念，不复如曩时之屏息雌伏，此所以去年一岁之中各省抗粮闹漕之事累累而不绝”，“北上联军八国众，把我江山又赠送，白鬼西来做警钟，汉人惊破奴才梦”。在天下臣民眼里，清政府已成为把国家大好河山送给洋人的卖国政府，这样的政府显然已经成为被打倒的对象，“自亡清义和团之变，而革命党始兴”，革清王朝统治者的命已经成为不可阻挡的历史潮流。

对清统治者而言，改朝换代鼎祚旁落的命运已为时不远。出于对延续其王朝生命的强烈本能和对人民反抗不满的恐惧，清政府企图通过政治改革来挽回人心，力求以改

革的实效来赢得民间的信任，恢复其以往所享有的至尊地位。

1901 年 1 月 29 日，西太后以光绪皇帝的名义在西安颁布了“预约变法”的上谕，要求朝内大臣、地方督抚对兴人才，裕度支，修武备等有关王朝兴衰的大事各抒己见，以备采纳。8 月 20 日，朝廷再次发布上谕，重申变法的决心：“尔中外臣工，须知国势至此，断非苟且补苴所能挽回厄运，惟有变法自强，为国家安危之命脉，亦即中国民生之转机。予与皇帝为宗庙计，为臣民计，舍此更无他策。”一种王朝自救的求生本能意识终于把一个政治上遍体鳞伤、经济上油干灯枯的没落王朝推上了改革之路。

作为新政的重要内容之一，官制改革在“变通政治，以图自强”的名义下被正式提出来，主要是整饬吏治，裁汰、合并中央和地方的若干机构。在中央 1901 年 7 月改总理各国事务衙门为外务部，班列各部之首。外务部的首官是总理亲王，下有会办大臣、会办大臣兼尚书各一人，左右侍郎各一人，左右丞（掌机密文移、综领各项事务）、左右参议（掌审议法令）各一人。其内部设有四司、一厅、五处。四司：即和会司、考工司、榷算司、庶务司。各司职掌极为广泛，凡与洋人有关事务，均被列入，实是一个洋务衙门。1901 年 4 月设立督办政务处，以庆亲王奕劻、大学士李鸿章、荣禄、王文韶、户部尚书鹿传霖为督办政务大臣，地方的湖广总督张之洞和两江总督刘坤一遥为参领，“该王大臣等，于一切因革事宜，务当和衷商榷、悉心

详议，次第奏闻……其政务处提调各官，该王大臣等务择心术纯正，通达时务之员，奏请简派，勿稍率忽”。

光绪三十二年（1906），在改组内阁的同时，也把督办政务处改名为会议政务处（该处下设官制股、学校股、财政股等），以各部尚书为内阁政务大臣，具体商讨和主持变法事宜；改组部、院各衙门，撤销詹事府、通政司，把太常寺、光禄寺、鸿胪寺并入礼部，将太仆寺并入陆军部；1902 年后相继设立考察政治馆（后改为宪政编查馆）、商部、巡警部、学部、资政院、法制院、财政处（1906 年并入度支部）、练兵处、税务处等。在地方上裁撤了东河河道总督以及云南、湖北和广东三省巡抚，裁撤了徒拥虚名的漕运总督。在省一级设立与中央大致对应的机构，如审判厅、劝业道等。三是拟定了县级基层吏治制度方案，该方案把县级吏治组织机构分为两大系统：县政府内应有的组织机构及人员和随同知县赴任的人员。选官制度方面的改革步子迈得较大。1901 年推行学校教育，各省遍设高等学堂、两级师范学堂及中小学；在此基础上，1905 年正式废除科举取士，改为学堂出身，并授予实职，从此在中国实行 1300 多年的科举制度正式退出历史舞台。

日俄战争结束后，激起了中国社会要求立宪的舆论，“士大夫纷纷主张其说”，一些高官大员如云贵总督丁振铎、两江总督周馥、湖广总督张之洞等也相率以宪政为请。1906 年清政府宣布“筹备立宪”后，政治体制的改造被纳入到实施宪政的高度。同年九月，清政府颁布改革官制的上谕，

指派载泽、那桐、徐世昌、袁世凯等14人为官制编纂大臣，随即成立了“编制馆”，由奕劻、孙家鼐、瞿鸿禨3人总司核定，按照宪政国家的要求，对国家机构的设置进行重新规划和安排。不久，编制馆搞出了“厘定中央各衙门官制缮单”，并进呈御览。这个方案以立宪国家的官制为蓝本，按照立法、行政和司法三权分立的精神编制而成的。主要是在中央设资政院，其设置总纲是：“以取决公论，预立上下议院基础为宗旨”。设官有总裁一人（王、公、大臣内特简）、副总裁一人（三品以上大臣内简充）。在总裁、副总裁之下设协理四人，帮办、参议各三人。同时裁撤军机处与旧内阁等政务处理机构，但是由于受到守旧势力的反对，慈禧太后又规定了“五不议”，即军机处、内务府、八旗、翰林院、太监这些机构要予以保留。此外，宗人府、钦天监、銮仪卫、太医院、京旗各营以及侍卫处、步军统领衙门、仓场衙门等与皇室关系密切的机构依然保留。同时，国家政务的主体机构建立起来，设立了外务部、吏部、民政部（巡警部改称）、度支部（户部改称，财政处并入）、礼部、学部、法部（刑部改称）、农工商部（工部并入商部，合称）、邮传部（新设部，专管轮船、铁路、电报和邮政）和理藩部（理藩院改称）等11部。每部设尚书一名，总理本部事务；左右侍郎二名，赞助尚书，处理部务，为各部副长官。以下设左右丞、左右参议、左右参事、郎中等官。人员全部定员定编定岗，机构设置整齐划一，呈现出务实、精干、名实相符的特点。

厘定了中央官制后，1907 年又开始厘定地方官制。根据规定，清代地方行政单位分为省、府（厅、州）、县三级。在省级单位，总督、巡抚一如旧制。下设三司，即布政使司、提学使司和提法使司，增设巡警道一员，主管全省警察事务；增设劝业道一员，专管全省农工商业以及交通事务，原有的盐、粮、关、河各道，一仍其旧。同时根据地方行政与中央各部相对接的规定，设交涉、吏、民政、度支、礼、学、军政、法、农工商、邮传等科，每科设参事一员，秉承督抚命令，具体执行和处理中央各部的指令。原来各省自行设立的临时办事机构如各种局所等，或归并，或撤销。其他府、州、县行政单位设置也视同一律。这样一来，有如“指臂相连，脉络相贯，血液流通”。不过，这时的地方督抚权势很大，清政府企图通过改革地方官制，裁抑地方督抚的权力，进而把各省财政以及兵权收归中央，遭到地方督抚的强烈反对，因此地方官制改革收效甚微。

根据三权分立的原则，议会有权对内阁进行监督、弹劾。清政府设立资政院及省咨议局作为议会的过渡机构。1907 年 9 月 20 日，清政府颁布了资政院议员选举章程，派溥伦、孙家鼐为资政院总裁，1911 年 5 月资政院正式成立，共有议员 130 名，其中由各省督抚保举的议员 66 名。地方上根据三权分立原则，以督抚衙署为最高行政机构，以提法司为司法机构，以各省谘议局为立法机构，监督地方行政，制定地方行政法规，审议本省财政收支以及其他重大事务，谘议局里面容纳了立宪派人物和工商界的头面人物。

相应地，各府州县成立参事会和议会，负责审核各地的预算决算、地方公益以及税收等。

1906年11月，公布了《内阁官制及办事暂行章程》，设立责任内阁作为中央行政最高权力机构。内阁由总理大臣一人、协理大臣二人和各部院大臣组成，统称国务大臣，其职责是“辅弼皇帝，担负责任”。国务大臣会议为内阁最高权力机关，有权制定和议决国家的法律、敕令、国家预算决算，外交条约的签订，以及其他对外交涉等国家大政，无所不包。1911年5月，正式成立责任内阁，宣布实行仿英日等国的君主立宪制，任命奕劻为内阁总理大臣，那桐、徐世昌为协理大臣，外务部尚书梁敦彦、民政部尚书善耆、度支部尚书载泽、学部尚书唐景崇、陆军部尚书廕昌、海军部尚书载洵、司法部尚书绍昌、农工部尚书溥伦、邮传部尚书盛宣怀、理藩院尚书寿耆为国务大臣，组成了中国历史上首届责任内阁。同时撤销军机处等部门。设弼德院，作为备皇帝顾问的国务机构，任命陆润庠、荣庆为弼德院正副院长。在13名内阁大臣中，满族权贵占了9席，其中皇室亲贵占了7席，故时人称之为“皇族内阁”。

清末新政是清王朝为挽救危亡而进行的最后一搏，是一场政治赌博，也是一场政治冒险。新政并没有延长王朝的政治寿命，反而成为政治乱阶，加速了王朝的垮台。就官制改革而言，主持其政的多为守旧官僚，他们有王朝自救意识而缺乏宪政诚意，更缺乏推行宪政的能力。新政渐失民望，进一步耗散了政治凝聚力，结果越改越乱，越改

越糟，加速了清王朝的解体。这实在大大出乎统治者的意料之外。

1911年武昌起义爆发，各省相继宣布独立。1912年1月，中国资产阶级革命派在南京建立中国第一个资产阶级革命政权——中华民国南京临时政府，孙中山当选为中华民国临时大总统。同年2月，清朝宣统帝宣布退位，在中国存在了两千多年之久的帝制正式宣告终结，自此中国进入了民主共和的时代。

编后记

《中国官制史话》由我们共同编写于1997年，由黄山书社正式出版发行。这次应中国国际广播出版社之约，在原稿基础上作了增补和修改，由原来的八万多字扩充至十一万多字。增补修改中，充分吸收和参考了近年来学术界的有关研究成果。限于篇幅，此处不一一列举鸣谢。出版过程中，得到了出版社的大力支持，在此一并致谢。书中讹误不免，敬请方家指正。

作　者
2009年8月

［Ｇｅｎｅｒａｌ Ｉｎｆｏｒｍａｔｉｏｎ］
书名＝中国古代官制
作者＝谢俊美，田玉洪著
页数＝２４５
ＳＳ号＝１２７９０３６６
出版日期＝２０１０．０９